



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Kommunernes indsatser i udsatte boligområder - erfaringer fra 24 kommuner

Engberg, Lars A.

Publication date:
2006

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Engberg, L. A. (2006). *Kommunernes indsatser i udsatte boligområder - erfaringer fra 24 kommuner*. Programbestyrelsen for dialog og balance i udsatte boligområder.


General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Kommunernes indsatser i udsatte boligområder

- erfaringer fra 24 kommuner

August 2006

PROGRAMBESTYRELSEN
for dialog og balance i udsatte boligområder



Kommunernes indsatser i udsatte boligområder

- erfaringer fra 24 kommuner

August 2006

Kommunernes indsatser i udsatte boligområder

- erfaringer fra 24 kommuner

Udgiver:

Programbestyrelsen

Sekretariatet

Holbergsgade 6

Tlf.: 33 92 33 80

Fax: 33 11 12 39

E-post inm@inm.dk

ISBN: 87-91850-25-8

Elektronisk ISBN: 87-91850-26-6

Pris: 20 kr. inkl. moms

Oplag: 500 stk.

Forord

En del af Programbestyrelsens arbejde er at følge udviklingen i et antal udpegede udsatte boligområder i hele landet. I den forbindelse har Programbestyrelsen i løbet af 2005 og 2006 besøgt de udsatte boligområder fra Københavns vestegn til den jyske vestkyst. Her er der blevet indledt en dialog med de lokale politikere og embedsmænd samt med lokale aktører fra boligorganisationer og områder.

På samme tid har det været vigtigt for Programbestyrelsen at få kortlagt, hvilke strategier der allerede er blevet anlagt af forskellige kommuner i forhold til de udsatte boligområder og se på hvilken effekt, de har haft.

Programbestyrelsen har i den forbindelse bedt Lars A. Engberg fra Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) om at undersøge, hvilke indsatser målrettet udsatte boligområder der har været igangsat af 24 forskellige kommuner, og herunder at se på en række relevante problemstillinger, fx:

Hvordan spørgsmålet om udsatte boligområder bliver behandlet i den enkelte kommune?
Hvordan kommunerne vurderer deres egen indsats i forhold til opgaven?
Hvilke type samarbejder, man kan bygge på i områderne?
Hvilke gode eksempler, man kan lære af?

SBI har grebet opgaven således an, at der både dannes et overblik over de mere generelle forhold og indsatser i områderne, men samtidig ser man også på mere konkrete tiltag indenfor bl.a. beskæftigelse, boligsocialt arbejde og udsatte skoler. Således er rapporten ikke bare en mulighed for at sammenligne, hvordan kommunerne har grebet opgaven an, men den bidrager forhåbentlig også til, at kommunerne kan blive gensidigt inspireret og lære af hinanden.

Rapporten kan også tjene som hjælperedskab for andre kommuner, som ønsker at være på forkant med forebyggelse af udviklingen i bestemte områder.

Men det er ikke kun kommunerne, der kan få udbytte af rapportens resultater. Programbestyrelsen vil bruge undersøgelsens resultater i det fortsatte arbejde. Vi håber også, at andre aktører på området tager rapporten til sig og overfører nogle af de gode eksempler, der nævnes, til deres boligområde.

SBIs rapport giver os ny viden til at forstå de udfordringer, som mange kommuner står over for i relation til de udsatte boligområder. Samtidig indeholder den eksempler, der giver anledning til overvejelser om, hvordan indsatsen kan gøres bedre i forhold til eksempelvis organisationen i kommunerne, og om hvordan man kan strukturere indsatsen mere hensigtsmæssigt.

Det er derfor mit ønske, at kommunerne, boligorganisationerne og de lokale aktører vil lade sig inspirere og bruge rapporten, så vi alle på hver vores måde fortsat kan arbejde videre med at forbedre forholdene i de udsatte boligområder både på kort og langt sigt.

Jørgen Nue Møller
Formand for Programbestyrelsen

Indhold

1. Kommunerne og de udsatte boligområder	7
Programbestyrelsen for dialog og balance i udsatte boligområder	7
Beskrivelse af opgaven	7
Fremgangsmåde	8
Fokus på succeshistorier og best-practice	8
2. Sammenfatning: Hvilke udfordringer står kommunerne over for?	9
3. De fleste kommuner er imod at bruge ordet ghetto	
- men oplever at begrebet vinder udbredelse	11
4. Fælles problemkatalog i de udsatte boligområder	13
Karakteristik af et typisk "udsat" boligområde	13
5. Strategi-diskussion: normalisering eller pluralisering?	16
Eksempel: Ny helhedsplan for Vollsmose	16
6. Erfaringer med SSP og det boligsociale arbejde	18
Det generelle billede - en veletableret praksis	18
Samarbejdet med beboerne	21
Effekterne af det boligsociale arbejde	22
7. Helhedsorienterede områdeindsatser	24
Helhedsorientering	25
Koordinering af konkrete indsatser	26
Borgerinddragelse og empowerment	28
Effekterne af de helhedsorienterede indsatser	28
Fra boligområde til bydel	29
8. Ændringer i beboersammensætningen i udsatte boligområder?	33
Reglerne om fleksibel udlejning	33
9. Udsatte skoler	37
10. Beskæftigelses- og aktiveringsindsatsen	38
11. Samlet vurdering og forslag til forbedring af indsatserne	41
Referencer	42

1. Kommunerne og de udsatte boligområder

På Programbestyrelsens foranledning foreligger hermed et systematisk overblik over 24 kommuners indsatser i de udsatte boligområder i kommunerne. Kommunerne arbejder over en bred front på at forbedre beboernes levevilkår i områderne, og det generelle billede af denne indsats sammenfattes i det følgende med fokus på boligområdet.

Programbestyrelsen for dialog og balance i udsatte boligområder

Regeringen nedsatte i 2004 en programbestyrelse, der skal arbejde med udsatte boligområder. Programbestyrelsen har i 2005 og 2006 indledt drøftelser med en række kommuner, der alle er kendetegnede ved, at der i dem ligger boligområder, der kan betegnes som ghettoiserede. Programbestyrelsen har således i 2005 fokuseret på Århus, Odense og Københavns kommuner og i 1. halvår af 2006 på kommunerne på den københavnske vestegn samt en række provinskommuner. Udgangspunktet for dette samarbejde er blandt andet at identificere relevante initiativer, projekter samt forsøgs- og dispensationsmuligheder, der kan iværksættes i de berørte boligområder.

Programbestyrelsen har erfaret, at der mangler et systematisk overblik over kommunernes indsatser i de udsatte boligområder. Formålet med undersøgelsen er således at tilvejebringe denne viden med fokus på de indsatser og strategier, kommunerne anvender i områderne. Undersøgelsen sammenfatter kommunernes generelle vurdering af effekten af de anvendte redskaber og indsatser. Succeshistorier og best-practice erfaringer i kommunerne fremhæves for at inspirere det fortsatte arbejde med de udsatte områder, og kommunernes ønsker med hensyn til nye virkemidler og redskaber præsenteres ligeledes med det formål at styrke indsatsen i de udsatte boligområder.

Undersøgelsen omfatter de kommuner, Programbestyrelsen som led i sit arbejde har valgt særligt at beskæftige sig med. Hertil kommer et mindre antal kommuner, som er omfattet af lovforslaget om kombineret udlejning, men som ikke indgår i Programbestyrelsens arbejde. Samlet set er der tale om 24 kommuner, som er:

Kommuner		
København	Herlev	Aabenraa
Århus	Kolding	Haderslev
Odense	Horsens	Holstebro
Brøndby	Svendborg	Esbjerg
Høje-Taastrup	Sønderborg	Helsingør
Albertslund	Korsør	Holbæk
Ishøj	Vejle	Slagelse
Hvidovre	Herning	Randers
Kommuner omfattet af undersøgelsen		

Beskrivelse af opgaven

Formålet med opgaven er at kortlægge og systematisere kommunernes erfaringer med indsatser i udsatte boligområder karakteriseret ved et uheldigt sammenfald af arbejdsløshed, sociale problemer og manglende integration af beboere med anden etnisk baggrund end dansk, specielt med henblik på at indhente kommunernes vurderinger af de anvendte strategier og redskaber:

1. Hvilke erfaringer har kommunerne generelt med at forebygge og håndtere de problemer, der opstår i socialt udsatte boligområder, og hvilke helhedsorienterede strategier og handlingsplaner er der udviklet?

2. Hvilke initiativer og instrumenter fungerer godt, hvilke best-practice erfaringer er det muligt at pege på?
3. Hvilke instrumenter og handlemuligheder savnes?

Indsatserne omhandler primært boligpolitiske redskaber med sigte på regulering af beboersammensætningen i de berørte områder. Disse redskaber kombineres i praksis med et bredt spektrum af områdebase-rede indsatser, eksempelvis boligsociale indsatser, SSP-samarbejde, byudvalgsindsatser, kvarterløftprojekter, helhedsorienteret byfornyelse, områdefornyelse og Byer for alle.

Fremgangsmåde

Den valgte fremgangsmåde er kvalitativ og systematisk eksplorativ. Metoden indebærer, at interviewene styres af på forhånd udvalgte temaer, men de er samtidig åbne over for interviewpersonernes egne bud på relevante erfaringer og vigtige fokuspunkter.

Det kvalitative materiale er baseret på interview med nøglepersoner i alle kommuner (fra tre til fem personer per kommune) i alt 77 interview samt relevante skriftlige kilder. De kommunale nøglepersoner defineres som politiske og administrative beslutningstagere, relevante fagpersoner samt ildsjæle inden for det boligsociale område i kommunen. De semi-strukturerede telefoninterview er af ½ til 1 times varighed og foretaget med udgangspunkt i en interviewguide i perioden september-november 2005.

De analyser og vurderinger, der optræder i rapporten, er baseret på en bearbejdning af interviewpersonernes kvalitative udsagn understøttet af sekundære skriftlige kilder. Rapporten giver ikke et objektivt billede af kommunernes faktiske erfaringer, men en systematisk fremstilling af interviewpersonernes aktuelle oplevelser og vurderinger. For at kvalificere den kvalitative beskrivelse og sikre størst mulig genkendelse i den kommunale kontekst, er materialet forelagt interviewpersonerne til gennemsyn og kommentering inden udgivelse.

Fokus på succeshistorier og best-practice

Med regeringens strategi mod ghettoisering og med Programbestyrelsens identifikation af udsatte boligområder i de enkelte kommuner kommer ghetto-begrebet umiddelbart til at stå centralt i dialogen med kommunerne om deres erfaringer med de udsatte boligområder. Udgangspunktet for denne undersøgelse er imidlertid ikke at lave en ghetto-undersøgelse, der vurderer tilstanden i de enkelte boligområder eller bykvarterer, men at fremhæve kommunernes vurdering af indsatserne i de udsatte boligområder med fokus på succeshistorier og best-practice erfaringer.

Ghetto-diskussionen holdes således i baggrunden. Kommunerne spørges om deres vurdering af begrebets relevans i forhold til de aktuelle problemer og udfordringer, men fokus er på *tværgående problemstillinger og erfaringer*, der illustreres ved hjælp af konkrete eksempler på succeshistorier og best-practice.

Denne undersøgelse handler om kommunernes erfaringer, og de fleste informanter er kommunale aktører. Selv om de udsatte boligområder typisk er almene områder, har det været uden for rammerne af denne undersøgelse systematisk at interviewe repræsentanter for de almene bebyggelser.

2. Sammenfatning: Hvilke udfordringer står kommunerne over for?

På baggrund af undersøgelsen er det muligt at komme med følgende konklusioner:

1. Den grundlæggende udfordring, som kommunerne står over for, er dobbelt: at bremse den sociale segregering i de udsatte boligområder (en segregering der forstærkes af udviklingen på boligmarkedet) og at fremme (den mislykkede) integration af befolkningsgrupper med anden etnisk baggrund end dansk. Opgaven er stadig vanskeligere, fordi segregeringen tager til, og fordi problemerne spiller sammen på en uheldig og selvforstærkende måde i de udsatte boligområder.
2. I de fleste kommuner lægger informanterne afstand til ordet ghetto, fordi det fastholder det negative billede af de udsatte boligområder og deres beboere og derved modarbejder den problemløsning, der foregår. Men informanterne genkender problemdiagnosen og oplever, at ghetto-prædikatet vinder stadig større udbredelse.
3. Kommunerne har i samarbejde med de almene boligorganisationer iværksat en bredspektret indsats i de udsatte boligområder. Det boligsociale arbejde og SSP-samarbejdet udgør kernen i indsatsen, og der er gode erfaringer med kombinationen af fysisk genopretning og beboerinddragelse i helhedsorienterede indsatser som kvarterløft, helhedsorienteret byfornyelse og Byer for alle. Kommunerne har generelt prioriteret og professionaliseret indsatserne. I mange kommuner er der udviklet et beredskab, hvor parterne hurtigt griber ind, når der opstår problemer.
4. Kommunerne har succes med at dæmme op for problemer med utryghed og småkriminalitet via en koordineret indsats og nul-tolerance over for uromagere. I mange kommuner fremhæves det, at en stor del af problemerne løses, hvis flere beboere kommer i arbejde. Mange beboere med anden etnisk baggrund end dansk har valgt at bosætte sig i boligområderne. De fleste boligområder er velfungerende, og beboerne er glade for at bo der.
5. På trods af de forskellige indsatser giver kommunerne udtryk for resignation i forhold til at løse de grundlæggende problemer, og i en del kommuner taler man om "tikkende bomber". Ingen af kommunerne bryster sig af at have været i stand til at vende udviklingen, men i nogle kommuner argumenterer man for, at den negative udviklingsspiral i de udsatte områder er bremsset. Rationalet synes at være: *"Hvis ikke vi foretog indsatsen, hvordan ville udviklingen så se ud?"* Når beskæftigelses- og integrationsindsatserne bærer frugt, flytter beboerne typisk væk, og nye beboere, som står uden for arbejdsmarkedet, kommer til. Resultatet er, at de udsatte områders sociale profil ikke forbedres nævneværdigt over tid.
6. I nogle kommuner er der (voksende) udlejningsvanskeligheder i de almene boliger, og den negative stempeling af de mest udsatte afdelinger bidrager til at fastholde og forværre udlejningsproblemerne.
7. Spredningsstrategien er vanskelig at føre ud i livet. De kommuner, der forsøger at påvirke beboersammensætningen via den boligsociale anvisning, har generelt begrænset held til dette. Det er noget nemmere for kommunerne at påvirke beboersammensætningen, hvis der er en mærkbar efterspørgsel efter almene boliger i kommunen, dvs. primært i Storkøbenhavns- og Århusområdet samt visse forstæder. I de fleste vestegnskommuner er der områder med 100 procent kommunal anvisning, og det er disse kommuner, der mest konsekvent har forfulgt spredningsstrategien i praksis.
8. Beboere med anden etnisk baggrund end dansk har hidtil kun i meget begrænset antal været aktive i de forskellige indsatser. For at ændre på dette forhold er der specielt i de større kommuner udviklet nye redskaber og erfaringer med at aktivere og inddrage beboere med anden etnisk baggrund end dansk.
9. Der foregår en levende strategi-diskussion i kommunerne: Skal man søge at normalisere de udsatte områder, dvs. få dem til at ligne "gennemsnitsområder", eller skal man støtte de udsatte områder ved at stimulere og udvikle de ressourcer, der allerede findes? Uenigheden viser sig bl.a.

på skoleområdet, som lider under, at "ressourcestærke" familier flytter deres børn væk fra skolerne: Skal de kommuner, der ønsker at gøre noget, fordele børnene til andre skoledistrikter, eller styrke de udsatte skolars læringsmiljøer ved at tilføre dem flere ressourcer? Hvilke fordele og ulemper er der ved at gøre begge dele samtidig?

3. De fleste kommuner er imod at bruge ordet ghetto - men oplever at begrebet vinder udbredelse

Direkte adspurgt, om der er ghetto-problemer i deres kommune, svarer de fleste politikere og embedsmænd, at der er problemer i de udsatte boligområder, men at de absolut ikke bryder sig om ordet "ghetto", som stempler områderne og de beboere, som bor i dem.

Enkelte kommuner udtrykker stor utilfredshed med, at Programbestyrelsen har peget på ghetto-områder i kommunen. Som en socialdirektør udtrykker det: "I vores kommune har vi ikke nogen områder, som er udråbt som ghettoer, og vi ønsker ikke, at de bliver det!" I nogle få kommuner har man kun modvilligt deltaget i undersøgelsen, fordi man ikke ønsker at blive forbundet med ghetto-diskussionen.

Den generelle kommentar er, at ordet ghetto er negativt ladet og bidrager til at udskille og frasortere de mennesker, som begrebet er rettet imod. Ved at anvende ordet ghetto påføres beboere og områder et stigma. Ghetto-betegnelsen modarbejder således den positive indsats, der foregår for at løfte områderne.

Tre typer af vurderinger går igen i kommunernes kommentarer:

1. *"Vi har belastede områder, men det er ikke ghettoer, og det er vigtigt ikke at "snakke dem op" til at være det."*

I den første type vurdering fremhæves det, at de udsatte boligområder i kommunen er etnisk og socialt segregerede, men områderne betegnes ikke som ghetto-områder. Selv om de sociale indikatorer understreger, at områderne er udsatte, oplever man ikke ghetto-problemer. Der er generelt modstand imod at bruge ordet ghetto og en bevidsthed om ikke at "snakke området op til at være en ghetto". Der er fred og ro og ingen eller få af de problemer, som ellers opleves i udsatte boligområder andre steder. Men selv om der er ro på overfladen, er der ingen garanti for, at det ikke ulmer lige under overfladen, og flere giver udtryk for en vis bekymring mht. fremtiden. "Ingredienserne til en bombe er til stede."

2. *"Ja, vi har ghettoer i kommunen."*

På trods af kritikken og anerkendelsen af det problematiske i at bruge ghetto-betegnelsen har mange af de politiske og administrative beslutningstagere taget begrebet til sig som en term, der beskriver et vigtigt problemområde, som man politisk og administrativt skal forholde sig til og gøre noget ved. Områderne beskrives ved et sammenfald af problemer, som forstærker hinanden. De er præget af subkulturer, sort arbejde og "parallelsamfund", som vanskeliggør den generelle integrations- og beskæftigelsesindsats. Den pragmatiske accept af ordet "ghetto" udtrykker en resignation: "Ja, vi har ghettoer i kommunen, og de er netop karakteriseret ved et sammenfald af problemer i et bestemt område, som vi ikke som kommune har været i stand til at forhindre - derfor "ghetto"."

3. *"Hvorfor "ghetto", hvem har problemet?"*

Kommunerne fører mange kulturelle og boligsociale indsatser ud i livet uden en forudgående diskussion med målgrupperne om, hvilke problemer indsatserne er rettede imod, og typisk uden at målgruppen selv har bedt om hjælp. Derfor spørger enkelte interviewpersoner, hvem det er, der egentlig ønsker, at der skal ske noget? Hvem har problemet? Ifølge disse informanter er det nødvendigt at gå tættere på beboernes virkelighed, hvis indsatserne skal bære frugt: *"Som hjælpere er vi ikke der, hvor de, som skal hjælpes, befinder sig."* (Forvaltningschef).

"Ghettoen" opleves af mange som et trygt og godt sted, der opfylder de forventninger og behov, beboerne har i retning af gode boliger, adgang til grønne områder og nærhed til familie og venner. *"Hvis man fra politisk hold ønsker at udvikle indsatsen i dialog med målgruppen, er man så parat til at acceptere det svar, man får, hvis det for eksempel lyder: 'lad os være i fred, vi vil gerne i arbejde, men vi vil gerne være i fred i vores privatliv'?"* (Forvaltningschef). Synspunktet er, at man ikke kan udvikle en indsats for en ghetto, som ikke ser sig selv som en ghetto, og som ikke vil være med.

4. Fælles problemkatalog i de udsatte boligområder

Alle 24 kommuner har erfaringer med socialt udsatte boligområder kendetegnet ved en uhensigtsmæssig kombination af arbejdsløshed, sociale problemer og manglende integration for beboere med anden etnisk baggrund end dansk. Problemerne varierer i indhold og omfang kommuner og boligområder imellem, men det er alligevel muligt at pege på en række fællestræk:

- Boligområdet har fået et negativt omdømme, som nemt bekræftes af den lokale (og nationale) offentlighed. Dette reducerer beboernes glæde ved at bo i området og skaber en afstand til det omkringliggende samfund.
- De socialt udsatte områder er typisk almene boligområder, der er fysisk isolerede fra byen, arkitektonisk monotone og oprindeligt planlagt som "sovebyer" - ikke som de "24-timers boligområder" de fungerer som i dag.
- En stor del af beboerne står uden for arbejdsmarkedet med de negative følger for det sociale miljø, det medfører (problemer med integration, lav social status, misbrug etc.). Samtidig bor der typisk mange børn og unge i de udsatte områder, *"en skoleklasse i hver opgang!"* (embedsmand), som tilbringer en stor del af deres tid i boligområdet.
- I mange af de udsatte boligområder er der problemer på folkeskolerne. De danske forældre trækker deres børn væk fra skoler med mange unge af anden etnisk herkomst end dansk. Samtidig har mange af disse unge for dårligt kendskab til dansk sprog og kultur med indlæringsproblemer til følge.
- I nogle områder er der problemer med utryghed, småkriminalitet og hærværk, og ghettobetegnelsen hæftes typisk på de områder, hvor der er tendenser til lovløshed, dvs. hvor myndighederne i nogle situationer kan have vanskeligt ved at operere frit.
- I enkelte kommuner understreges det, at utryghed i boligområdet opstår på grund af danskernes alkoholmisbrug, ikke på grund af beboere med anden etnisk baggrund end dansk, som udviser stor indbyrdes accept og tålmodighed. I andre kommuner fremhæver man enkelte boligområder med en høj repræsentation af beboere med anden etnisk baggrund end dansk, der er præget af bander og opfattes som "no-go areas", altså utrygge steder man ikke bør komme.

Karakteristik af et typisk "udsat" boligområde

I det følgende beskrives et typisk "udsat" boligområde, vi kalder det Y-marken. Beskrivelsen af Y-marken er fiktiv og sammensat af beskrivelser fra forskellige interview i undersøgelsen, således at den tegner et billede, der går igen i kommunernes redegørelser.

Y-marken

Y-marken beskrives ikke som en ghetto, men som et udsat boligområde. Det er problematisk officielt at udpege Y-marken som ghetto, når beboerne ikke selv ser det sådan, og når området er velfungerende. Beboerne er glade for at bo der, der er mange grønne områder, og lejlighederne er i god stand. Der er få, men stigende udlejningsproblemer i de almene boliger. Det lokale indkøbscenter er lukket, og de cirka 5000 beboere har ikke noget sted at handle i nærheden af deres hjem.

I Y-marken bor der mange enlige forsørgere og mange beboere med ingen eller løs tilknytning til arbejdsmarkedet. Der bor også mennesker med massive misbrugsproblemer og mennesker med svære psykiske lidelser. Andelen af beboere med anden etnisk baggrund end dansk er vokset, i nogle afdelinger er det hver tredje beboer, og de fleste er arbejdsløse, noget som underminerer specielt mændenes status og position i familierne. Beboere med anden etnisk baggrund end dansk holder fast i eget sprog og egen kultur, og integrationsprocessen imellem beboerne er temmelig begrænset.

Social og etnisk segregation i de almene boligområder

Den etniske segregation mellem forskellige dele af boligmarkedet er øget i perioden 1998-2002 med en kraftig vækst af beboere med anden etnisk baggrund end dansk i den almene boligsektor, mens andelen af personer uden for arbejdsmarkedet (på førtidspension, kontanthjælp eller dagpenge) i de almene boliger ikke er øget væsentligt i samme periode (Skifter Andersen 2005). Den almene sektor er i sig selv segregeret, med en overrepræsentation af personer uden for arbejdsmarkedet og to-sprogede i bestemte afdelinger. På dette punkt er der stor forskel kommunerne imellem. I nogle kommuner er fordelingen meget skæv, og i andre er den mere lige, og kommunerne er således ikke lige gode til at modvirke segregationen. Det skal tilføjes, at den interne segregation af etniske minoriteter i den almene sektor som helhed er blevet mindre siden 1998. Det er især boligområder med en moderat andel af etniske minoriteter, der har fået en tilvækst af beboere med anden etnisk herkomst end dansk.

En ny undersøgelse af etniske minoriteters flytninger og boligvalg (Skifter Andersen 2006) viser, at tilflytterne til boligområder med mange etniske minoriteter oftere er mindre integrerede og uden for arbejdsmarkedet end fraflytterne. Undersøgelsen viser desuden, at etniske minoriteters boligvalg ikke kan forklares udelukkende ved deres indkomst, beskæftigelse, familiestatus mv., men at det har en betydning, om der i boligområdet er et etnisk miljø af landsmænd, som har en vis størrelse.

Beboere med anden etnisk baggrund end dansk er ikke repræsenteret i beboerdemokratiet, og der er megen information, som ikke når frem til dem. Dagligdagen i boligområdet er præget af situationer, hvor misforståelser og manglende indbyrdes kendskab fremprovokerer aggressioner og konflikter. Beboerne med anden etnisk baggrund end dansk har ikke noget lokalt forum, hvor de kan fremføre deres synspunkter, og de er ikke en del af det lokale netværk, som virker blandt de etniske danskere.

Børn og unge fra boligområdet udviser en adfærd, der afspejler områdets sociale problemer. For mindre grupper af unge er det i form af kriminalitet, hærværk og begyndende misbrug. Det giver problemer i området og inde i byen, og de personer, der står for uroen, er bosat i områderne, som derfor får en del dårlig omtale i de lokale medier. En sekretariatsleder beskriver fattigdom og afmagt som hovedproblemerne: *"Der hviler en dyne over Y-marken. Det er det nye fattigdomsområde. Det handler i højere grad om sociale end om etniske problemer. Der er mange familier uden traditioner for boglig uddannelse. Mange er på overførselsindkomst, og der er en klientkultur, en kollektiv følelse af afmagt. Nogen burde gøre noget, men ingen kan se vejen ud. Folk tror ikke på egne ressourcer, der er megen brok, men ingen gør noget. Boligafdelingen siger, at skolen burde gøre noget, skolen siger, at boligafdelingen burde gøre noget. De etniske grupper er ikke med i beboerdemokratiet, de føler sig dårligt behandlet, og de unge 2.g'ere føler sig dobbelt stemplede; 'jeg er indvandrer, og jeg kommer fra Y-marken.'* (Sekretariatsleder).

En beboerrepræsentant mener ikke, at kommunen har gjort nok for området: *"Indsatsen fra politisk side er ikke helhjertet. Der er kun vilje til at gribe ind, når der er noget, der ser ud til at gå helt galt. Mere politisk bevågenhed i området ville tilføre noget positivt, i stedet for at man lader stå til, som tilfældet er nu."*

Vurderingen deles i kommunen, hvor man i flere år har sat kikkerten for det blinde øje: *"Generelt har kommunen været alt for sen til at tage problemerne alvorligt. Men nu, hvor der er kommet fokus på ghetto-problemerne, er man begyndt. Det vil nok tage 30-40 år, før problemerne helt er løst (...). Det mest rigtige at gøre ville være at rive halvdelen af blokkene ned, en 1500-2000 boliger, men det ville kræve, at man skulle genhuse 3000-4000 mennesker spredt i kommunen, og det er en svær opgave. Samtidig er der ikke nogen af dem, der bor i Y-marken, der er villige til at flytte ud til de mindre kommuner [de kommuner der bliver del af den kommende storkommune]."* (Formand for kulturudvalget).

Udviklingen i det fiktive Y-marken er den samme som i de fleste udsatte boligområder, der er beskrevet i interviewene med de kommunale aktører: Polariseringen på boligmarkedet, den relative koncentration af arbejdsløshed og den mangelfulde (arbejdsmarkeds-) integration af beboere med anden etnisk baggrund end dansk spiller sammen på en uheldig og selvforstærkende måde, der generelt forringer beboernes levevilkår. Som en repræsentant for de almene boliger udtrykker det: *"De, der falder igennem, bliver hængende."*

5. Strategi-diskussion: normalisering eller pluralisering?

"Den gode ghetto er noget vrøvl, der er ingen lykkelige ludere og ingen gode ghettoer. For de fattige, der bor i ghettoen, er det ikke et godt sted at bo, og at sige andet er at gøre en dyd ud af nødvendigheden." (Embedsmand).

De kommunale aktører giver udtryk for to grundholdninger til ghetto-diskussionen.

Den ene holdning er, at det primære problem i de udsatte boligområder er den ensidige beboersammensætning. Ghetto-problemet løses kun, hvis beboersammensætningen ændres, så den afspejler den gennemsnitlige beboersammensætning i kommunen. I de fleste kommuner arbejder man ud fra denne tankegang, der kan betegnes som en udtyndings- eller normaliseringsstrategi. Fastholder man ikke dette udgangspunkt, er det udtryk for resignation og accept af den fortsatte eksistens af boligområder med lav social status.

Normaliseringsstrategien skal ikke stå alene, men kombineres med supplerende tiltag og indsatser for at "udtynde ghettoen": *"Vi skal bruge alle de eksisterende midler, som så glimrende er opsummeret i BLs udspil. Og supplere dem med mere radikale indgreb: Dele af bebyggelserne skal tages ud til andre formål, eller der skal sælges boliger. Det handler om at "udtynde problemet", dvs. gøre noget ved den ensidige sammensætning af beboerne. Grøn anvisning hjælper ikke."* (Embedsmand).

Den anden holdning er, at de udsatte boligområder altid vil være kendetegnet af en social slagside og en ensidig beboersammensætning, men at de rummer ressourcer og potentialer, som kan udvikles. Løsningen ligger derfor i at acceptere dette, og tage udgangspunkt i beboernes faktiske ressourcer i arbejdet for at skabe de bedst mulige rammer for boligområdet og beboernes integration. Man kan ikke med den ene hånd forsøge at flytte rundt på beboerne og samtidig anerkende deres valg af boligområde som udgangspunkt for en dialog. Denne position kan beskrives som en pluraliseringsstrategi; den eksisterende mangfoldighed i de udsatte boligområder skal styrkes og udvikles.

De to positioner i strategi-diskussionen hænger sammen med en uenighed, der påvirker kommunernes daglige arbejde med at udvikle områderne: Er de udsatte boligområders primære problem af social eller etnisk karakter? En embedsmand i Københavns Kommune udtrykker det således: *"Der er nogle grundlæggende modsætninger på spil; tager man for eksempel Mimersgadekvarterets styregruppe; "Er Mjølnerparken problemet eller løsningen?", her skilles vandene."* (Embedsmand).

Eksempel: Ny helhedsplan for Vollsmose

I sommeren 2005 har Odense Kommune vedtaget en revideret helhedsplan for den kommunale indsats i Vollsmose (Helhedsplan Vollsmose 2005-2010), der gør op med normaliseringsperspektivet. Normaliseringsperspektivet bygger på den antagelse, at færre flygtninge- og indvandrere og flere danskere i Vollsmose betyder færre sociale problemer, mindre kriminalitet, øget integration osv. i området: *"Der er nogle få boligområder, hvor situationen er så anderledes, at de instrumenter, der er til rådighed, ikke kan løse problemerne, og Vollsmose er et af dem. Vi mener, at man skal eksperimentere med salg af almene boliger, med brug af reglen om kombineret udlejning osv., men disse og andre instrumenter vil ikke i sig selv føre til, at Vollsmose udvikler sig til et område med en beboersammensætning som et gennemsnitsområde i Odense. Det er utopi at tro det, og vi tager derfor i stedet udgangspunkt i de positive elementer i virkeligheden. Her handler det om at intensivere beskæftigelses- og uddannelsesindsatsen og bygge på de ressourcer, der er."* (Sekretariatschef).

Vollsmose har oplevet en tilvækst af beboere med anden etnisk baggrund end dansk, således at denne gruppe nu udgør 65 procent af beboerne. Samtidig er det lykkedes at få styr på kriminaliteten og få godt

1100 personer flyttet fra kontanthjælp til selvforsørgelse. I praksis viser det sig, at mange af beboerne med anden etnisk baggrund end dansk flytter væk fra området, når de bliver selvforsørgende, og Vollsmose fungerer således som en "integrationssluse" for de etniske minoriteter. I den nye helhedsplan for Vollsmose argumenteres der for, at Vollsmose også i lang tid fremover vil være en bydel med stadigt færre beboere af dansk herkomst, og at indsatsen derfor skal udvikles med henblik på at få bydelen til at fungere på denne præmis. Den vigtigste målsætning er at skabe en så økonomisk, socialt og kulturelt velfungerende bydel som muligt og at øge samspillet mellem denne bydel og det øvrige Odense.

En ny vision for Vollsmose

Vollsmose skal udvikle sig i retning af at være en velfungerende bydel med boliger, erhverv og fritidsaktiviteter i et stadigt øget samspil med det øvrige Odense. Det gælder økonomisk, socialt og kulturelt. Vollsmoses særkende som bydel er det flerkulturelle. Bydelen skal udvikles som et center for kulturelle og erhvervsmæssige nyskabelser og være foregangseksempel på et flerkulturelt boligområdes dynamik og muligheder. Bydelens særlige rolle som integrationssluse for hele Odense skal udvikles og styrkes yderligere. Voksne og børn af forskellig kulturel, social og etnisk baggrund skal trygt kunne leve i Vollsmose med udgangspunkt i bydelens særlige historie og sammen skabe en fremtid baseret på gensidig forståelse, tolerance og respekt (Vedtaget af Odense Byråd den 22. juni 2005). Til at føre visionen ud i livet er der formuleret en ny strategi, som fokuserer på 5 områder (Helhedsplan for Vollsmose 2005-2010):

1. Vollsmose som flerkulturel bydel i Odense
2. Udvikling af Vollsmoses rolle som integrationssluse for Odense
3. "Børnene - vores fælles fremtid"
4. Vollsmose som sted for en udvikling af den sociale indsats
5. Kriminalitetsforebyggelse

6. Erfaringer med SSP og det boligsociale arbejde

Det generelle billede - en veletableret praksis

I stort set alle de udsatte boligområder er der en tradition for sociale og kulturelle aktiviteter, og mange kommuner arbejder sammen med de almene boligorganisationer for at styrke det sociale og kulturelle område i regi af Byudvalget, kvarterløft, Byer for alle, diverse puljemidler osv., og der er ansat beboerrådgivere i de fleste områder. De boligsociale aktiviteter har typisk været i gang i mindst 10 år, og de er blevet en institutionaliseret del af det kommunale beredskab i forhold til områderne.

Beboerrådgiverne og de kommunale beslutningstagere giver følgende vurderinger af effekten af denne indsats:

I de kommuner, hvor man har brugt kræfter på den lokale koordinering i forhold til de udsatte områder, er der generelt gode erfaringer. Specielt fremhæves den boligsociale indsats i kombination med SSP-samarbejdet som tiltag, der bidrager positivt til det sociale liv i de udsatte boligområder. Effekten af et godt samarbejde er, at der etableres et beredskab, som hurtigt opfanger problemerne, når de opstår. Beboerrådgivere og nærbetjente er de typiske nøglemedarbejdere, der registrerer og bearbejder problemerne i dialog med boligorganisationer, afdelingsbestyrelser, frivillige, lokale offentlige institutioner og de relevante kommunale forvaltninger. SSP-samarbejdet og den boligsociale indsats fungerer bedst, når 1) der udvikles et tæt personkendskab imellem de professionelle aktører, og 2) der er en god kontakt til det politiske niveau i kommunen, og politikere og embedsmænd mødes og diskuterer udviklingen i områderne.

Alternativ beskæftigelsesindsats i Brøndby Strand

Alternativ beskæftigelsesindsats i Brøndby Strand er et helhedsorienteret værestedsprojekt for unge med anden etnisk baggrund end dansk. Fælles for de unge er, at de har en begyndende skæv løbebane. I projektet er der fokus på social, kulturel og arbejdsmæssig integration. Projektet er delt i et dagtilbud med fokus på beskæftigelsesparathed og udslusning til arbejdsmarkedet og et aftentilbud med fokus på fritidsdelen, for eksempel misbrug, sociale relationer, værdier og fastholdelse i arbejde og uddannelse. Projektet er atypisk, fordi konceptet er udviklet af lokale unge, der er med til at organisere og drive værestedet. De fungerer som positive rollemodeller og brobyggere. Der støttes op om de unge, som bruger værestedet og fokuseres på deres ressourcer. Målet er, at de unge fremover bliver i stand til at tage aktivt ansvar for eget liv.

Projektet udfordrer den professionelle praksis i det kommunale system. Medarbejdernes personlige indsigt i de unges problemer og miljøet giver dem en alternativ medarbejderrolle, der supplerer de eksisterende professionelle roller i kommunen. Initiativet har inspireret nye integrations- og beskæftigelsesindsatser i kvarterløftregi. Her søges denne nye medarbejderrolle udviklet, således at der kan skabes plads til medarbejdere, der ikke ligner de professionelle, der traditionelt arbejder med målgruppen.

Når det går godt, lykkedes det at dæmme op for uhensigtsmæssig adfærd for eksempel blandt unge med anden etnisk baggrund end dansk. Der er etableret mange projekter og tilbud for beboere i boligområ-

derne, mødregrupper, væresteder og fritidstilbud til børn og unge. Samtidig er det erfaringen, at der er en restgruppe, der ikke benytter tilbuddene, og som har brug for en ekstra indsats. En del projekter sigter på at integrere beboerne mere i byens øvrige liv. I Holbæk har kommunen og boligorganisationerne for eksempel samarbejdet om et streetbasket-projekt, der har været en stor succes.

Når kommunerne skal fremhæve succeshistorier, peges der ofte på, at beboerrådgiverne spiller en vigtig rolle i områderne. Beboerrådgiverne sætter aktiviteter i gang i samarbejde med beboere og frivillige, og de har "fingeren på pulsen", således at forskellige professionelle nøglepersoner i kommunen hurtigt får opmærksomhed på de forskellige problemstillinger, der opstår. I Sønderborg har kommunen og boligforeningerne lavet en helhedsplan, der sætter fokus på integration samt børn og unge. Der er skabt en række tiltag som lektiehjælp, velkomstbesøg, kurser i beboerdemokrati, et sprogcenter og et gratis værested for unge i aldersgruppen 10 til 14 år. I Slagelse har den almene boligorganisation FOB og Slagelse Kommune i samarbejde opført et aktivitetshus for unge tosprogede. I huset tilbydes lektiehjælp, danskundervisning, syværksted, spisning, sport m.m. fra 09 til 21 alle hverdage.

Det frivillige arbejde spiller også en vigtig rolle. I et boligområde i Albertslund tog en gruppe frivillige kontakt til en gruppe unge som *"røg hash, lavede ballade, talte grimt og holdt til i et bestemt område, så de skabte utryghed."* (Beboerrådgiver). De unge kom med på en weekendtur, og *"den smule opmærksomhed gjorde, at de unge meldte sig ind i klubber og opførte sig pænt efterfølgende."* (Beboerrådgiver). I Randers støtter midler fra Integrationsministeriet en kurdisk kvinde, *"der brænder for at integrere 'tørklædedamerne'. Hun indkalder dem til møder, og det lykkes tit for hende at samle omkring 120 kvinder. Det har aldrig været muligt for os andre, hun skaber dialog, og det har vi aldrig haft med indvandrerkvinderne tidligere. For eksempel er hun skyld i, at langt flere af indvandrerbørnene nu er med på lejrskole, og hun arrangerer busture for kvinderne."* (Beboerrådgiver).

Ud over det boligsociale arbejde beskrives også SSP-samarbejdet som et centralt indsatsområde. Flere interviewpersoner fremhæver kombinationen af en nul-tolerance strategi over for ballade og hærværk og en opsøgende indsats og dialog med "den hårde kerne" som en strategi, der giver resultater. Det er vigtigt at kombinere pisk og gulerod. Den konsekvente linje skal følges op af en aktiv beskæftigelses- og integrationsindsats. I Haderslev blev nærbetjenten rost for at have etableret tillid og dialog med en gruppe unge med anden etnisk baggrund end dansk og deres familier og via et opsøgende arbejde på lokale virksomheder at finde praktikpladser til de unge. Kulturen blandt de unge gik fra at *"det var smart at være småkriminelt"* til en situation, hvor de unge *"erkendte, at det var et bedre liv at stå op hver morgen og møde på autoværkstedet."* (Embedsmand). Praktikordningen var baseret på en personlig formidling, en formaliseret aftale, en prøveperiode og en opfølgende kontakt.

Den boligsociale indsats i Høje-Taastrup Kommune

Høje-Taastrup Kommune adskiller sig fra de fleste kommuner ved at have en egentlig boligsocial politik og et stående politisk udvalg under byrådet - Det Boligsociale Udvalg. I 2002 vedtog byrådet en boligsocial politik, der fastlagde mål og visioner for det boligsociale arbejde. Et af målene var etableringen af privat-offentlige partnerskaber, der skulle gå i dybden med beskæftigelses- og integrationstiltag. I dag følger Det Boligsociale Udvalg løbende arbejdet i det boligsociale partnerskab, og der er en bred politisk repræsentation i repræsentantskabet for det boligsociale partnerskab. Det boligsociale arbejde bygger på helhedsorientering. Der foregår en samordning af aktiviteter på tværs af sektorer og ansvarsområder i kommunen, og samspillet mellem kommune, boligselskaber og afdelingsbestyrelser søges

styrket.

Kommunen støtter finansieringen af fire beboerrådgivere, der er tovholdere på en række aktiviteter i boligområderne. En række af disse aktiviteter sættes i gang i samarbejde med kommunens integrationstionskonsulenter, der arbejder på at bygge bro mellem danske foreninger og indvandrere. Høje-Taastrup Kommune har endvidere ansat fem fuldtidsmedarbejdere til at være opsøgende i boligområderne i aftentimer og i weekender. Disse medarbejdere skaber kontakt til utilpassede børn og unge og støtter dem til en positiv udvikling, bl.a. i samarbejde med kommunens støtte/kontaktpersonkorps. På beskæftigelsesområdet er der under det boligsociale partnerskab etableret en lokal jobformidling (Jobexpres) i to af kommunens boligområder, og det boligsociale partnerskab har igangsat en særlig indsats i forhold til unge hashmisbrugere. Den boligsociale indsats er i praksis bygget op om følgende elementer (Høje-Taastrup Kommune 2004):

1. En Boligsocial Årsrapport, der giver et helhedsbillede af situationen i kommunens private og almene boligsektorer og tager "temperaturen" i det enkelte boligområde.
2. Boligsociale handleplaner, hvor beboerne formulerer deres ønsker og behov til et velfungerende bomiljø. De almene boligafdelinger afholder fremtidsværksteder, hvor beboernes handleperspektiv styrkes. Kvalitetsmålet er, at de boligsociale strategier tilrettelægges i samarbejde med afdelingsbestyrelser og udsatte beboergrupper.
3. Tværgående indsatser i de mest udsatte boligområder. Indsatserne tager udgangspunkt i boligområdets problemstillinger og organiserer interne og eksterne institutioner i opgaveløsningen. Kvalitetsmålet er at forbedre de sociale forhold for alle beboere samt yde målrettede indsatser for udsatte beboergrupper.
4. Beboerdeltagelse og beboerstyring af boligsociale projekter og initiativer. Kommunen ønsker, at beboerne får indflydelse på beslutninger, der vedrører deres boligområde og livssituation. Beboerinddragelsen bygger på det formelle beboerdemokrati og fremmer beboernes deltagelse på flere niveauer: i en brugerstyrelse, et klubudvalg eller i ledelsen af et projekt. Kvalitetsmålet er at opbygge, synliggøre og dygtiggøre selvhjælpsgrupper og støttenetværk i boligområdet.
5. Boligsociale partnerskaber er et organisatorisk værktøj, hvor offentlige og private parter har fælles økonomisk ansvar og selvstændig beslutningsret i forbindelse med prioritering og gennemførelse af projekter. Partnerskaberne mellem for eksempel boligorganisationer, erhvervsvirksomheder, frivillige foreninger og den kommunale forvaltning skal sikre, at beskæftigelsesindsatserne kommer de udsatte beboere til gode.

Ansatte i de almene boligorganisationer er en tredje persongruppe, der i deres dagligdag er tæt på livet i boligområderne. Via det boligsociale samarbejde får de almene boligorganisationer nemmere adgang til de forskellige relevante forvaltninger i kommunen, når der er behov for det. Som eksempel nævnes en renoveringssag i en belastet bebyggelse, hvor boligorganisationen kommer i kontakt med beboere, som

lever under miserable forhold i deres lejlighed og *"er ved at gå til i deres eget skidt."* (Repræsentant for almen boligorganisation). I sådanne situationer tages der hurtigt kontakt til kommunen. Afdelingsbestyrelserne i de almene boliger spiller også en stor rolle i forhold til det boligsociale arbejde. Når bestyrelserne er positivt indstillede og engagerer sig i de sociale projekter, får det stor betydning for livet i afdelingerne, mens det modsat kan være en væsentlig stopklods for de boligsociale aktiviteter, når afdelingsbestyrelserne stritter imod.

Enkelte interviewpersoner fremfører det synspunkt, at der ikke er behov for flere sociale projekter i de udsatte områder. I stedet handler det om at skaffe folk i arbejde, ikke om at aktivere dem i sociale projekter, som de ikke har interesse i. Et socialudvalgsmedlem udtrykker det således: *"De fleste af de instrumenter, man gør brug af i forsøget på at løse de boligsociale problemer, er forføjede. I virkeligheden handler det om at få folk i arbejde og sørge for, at folk får en uddannelse. Manglende uddannelse er jo den eneste grund til, at der i disse områder er en asocial adfærd. Man har egentlig de redskaber, der skal til for at løse problemerne. Ifølge kommunens egen integrationspolitik skal de kommunalt ansatte afspejle befolkningssammensætningen i kommunen, men det gør de langt fra"*.

Beboerhus på Blegdamsvej i København

Lejerbo har etableret et beboerhus på Blegdamsvej i København. Beboerhuset er omdrejningspunktet for afdelingens liv og velfungerende integration. Huset er cirka 350m² stort og er placeret midt i afdelingen. Huset har åbent fra eftermiddag til sen aften: kl. 16 - 18 for børnene, kl. 18 - 21 for de unge og kl. 21 - 23 for de voksne. Der kan spilles bordtennis, bordfodbold, på musikinstrumenter, der er tv-hyggekrog og, indimellem kan der opleves mavedans. Snart etableres en internetcafé. En del klubber har base i beboerhuset for eksempel en fundraising-klub, som skaffer penge til husets aktiviteter. Der er kvindeklub hver tirsdag og torsdag, hvor kvinderne syr, drikker kaffe og snakker. Hver klub har en styregruppe på tre personer med en kontaktperson i afdelingsbestyrelsen. Der afholdes fastelavnsfester, julefester og ramadanfester. Danskerne inviteres til ramadanfesterne, og muslimer deltager i julefesterne. Der tilbydes lektiehjælp i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp. Der er altid en repræsentant fra afdelingsbestyrelsen til stede, når der er lektiehjælp. Der er stadig udfordringer i afdelingen, bl.a. peger afdelingsformanden på, at de handicappede beboere stadig ikke bruger beboerhuset så meget (Beboerbladet nr. 2. maj 2005).

Samarbejdet med beboerne

Det er kendetegnede for områderne, at de ressourcestærke flytter fra de udsatte områder, nogle unge familier udtrykker for eksempel den holdning, at *"deres børn ikke skal vokse op sådan et sted"*, og den løbende sociale segregering og udskiftning af beboerne i de udsatte boligområder bidrager til at gøre det sociale arbejde vanskeligt. Det er ikke ualmindeligt, at kommunerne vælger kortsigtede fysiske projekter med klare resultater, der kan vises frem, mens der er langt mellem de langsigtede projekter baseret på målgruppens deltagelse. Beboerinddragelsen i de boligsociale projekter er vanskelig. Set fra kommunernes side er der mange svage klienter i områderne, og forventningsniveauet for borgernes inddragelse som "ligeværdige partnere" i forskellige tiltag justeres typisk til i praksis at handle om selektiv inddragelse af nøglepersoner i processer med en relativ hurtig beslutningsgang. Kommunerne søger at professionalisere samarbejdet med de frivillige ud fra den præmis, at det er den kommunale part, der tager teten og forsøger at give kunstigt åndedræt til områderne.

En gennemgående kommentar er, at det ikke lykkes at involvere beboere med anden etnisk baggrund end dansk i aktiviteter og indsatser i forbindelse med det boligsociale arbejde. Flere interviewpersoner argumenterer for, at strategien med at integrere arbejdsløse med anden etnisk baggrund end dansk i "foreningsdanmark" har slået fejl. Den danske foreningsmodel virker ikke attraktiv på disse beboere. Nogle udtrykker, at det er en barriere, at der skal betales kontingent, og beboerrådgivere og andre oplever det som vanskeligt at formidle de værdier og den kultur, der ligger i frivilligt foreningsarbejde til de tosprogede grupper, der oplever foreningstraditionen som "mystisk." (Afdelingschef). En af de få succeshistorier er fra Korsør Kommune, hvor der er etableret en moské og et bederum i et kælderlokale i Motilavejskvarteret. Initiativet har givet en god dialog imellem kommune og tosprogede beboere, og det har medført, at mange problemer er taget i opløbet.

De etniske minoriteter holder sig til deres egen gruppe, hvor de føler sig trygge. I mange projekter i byudvalgs-regi har der været en forventning om, at beboerne gik sammen på tværs af etniske tilhørsforhold, en forventning som i praksis har vist sig at være urealistisk. Dette gælder dog ikke i forhold til børn og unge, hvor der af og til dannes venskaber på tværs af de etniske grupper.

Kolding Kommunes boligteam

Boligteamet er en central sagkyndig samarbejdsgruppe i Kolding Kommune, der skal sikre en koordineret indsats og støtte udviklingen i lokalområderne i Kolding Kommune. Teamet indgår i forberedelse, planlægning og analyse inden for Teknik-, Kultur-, Skole & Idræt samt Social- og Sundhedsforvaltningens områder i forhold til sektorforvaltningernes indsats i lokalområderne, således at den lokale indsats indgår i sektorforvaltningernes overordnede strategi. Boligteamet er tæt knyttet til de enkelte sektorforvaltninger for at sikre kommunikation, en hurtig indsats og synlige resultater i samarbejde med driftsafdelingerne, når der opstår et behov. Teamet samarbejder med boligselskaberne, grundejerforeningerne og idræts- og kulturforeningerne for at sikre, at den samlede viden om problemer og potentialer i lokalområdet anvendes aktivt.

Boligkonsulenter

Boligforeninger og afdelingsbestyrelser ansætter boligkonsulenter, som overtager og udvikler mange af de funktioner, som beboerrådgiverne har i dag. Konsulenterne skal samarbejde med Koordinationsgruppen og Boligteamet, og deres opgave er at etablere kontakten til beboerne i de enkelte boligafdelinger samt at arbejde for at højne deres trivsel og være med til at forebygge, at beboerne udstødes socialt. Indsatsen koordineres med Boligteamet med henblik på at skabe en helhedsorienteret tilgang til indsatsen i boligområderne, dvs. lokal samordning og koordination af ressourcer på tværs af sektorer og netværker, boligorganisationer m.m. Boligkonsulenterne samarbejder med de lokale ansatte, for eksempel viceværter og gårdmænd, således at disse faggruppers viden og erfaring indgår i arbejdet med at skabe gode boligområder.

Effekterne af det boligsociale arbejde

De kommunale aktørers vurderinger af det boligsociale arbejde giver følgende billede: Den boligsociale indsats og SSP-samarbejdet fremhæves som vigtige arbejdsfelter i forhold til de udsatte boligområder.

Beboerrådgivere og nærbetjente "gør en forskel" i forhold til beboernes trivsel, og de udgør en vigtig del af kommunernes beredskab ved en hurtig og koordineret indsats, når der opstår problemer. Beboerne føler en tryghed ved den personlige kontakt til beboerrådgiveren. Det boligsociale arbejde ændrer ikke på de grundlæggende problemer omkring arbejdsløshed, manglende integration osv., men bidrager til at skabe et tryggere socialt miljø. De etniske minoriteter er kun i begrænset omfang engagerede i boligsociale aktiviteter. Der er flere eksempler på, at gode resultater opnået under den tidlige byudvalgsindsats i 90'erne er gået i sig selv igen, når indsatserne er stoppet. I nogle kommuner har man taget konsekvensen og gjort det boligsociale arbejdsfelt til en del af den almindelige kommunale praksis, typisk i samarbejde med den almene boligsektor.

7. Helhedsorienterede områdeindsatser

De fleste kommuner i undersøgelsen opererer med flere samtidige indsatstyper og projekter i de udsatte boligområder, og de fleste har udviklet strategier og planer for indsatserne. Planerne har mange navne: helhedsplaner, handlingsplaner, områdeplaner, områdefornyelse, kvarterplaner og masterplaner for at nævne nogle. Planerne har typisk det til fælles, at de er helhedsorienterede, de kombinerer fysiske og sociale tiltag, og de er udviklet i dialog med et mindre udsnit af områdets beboere.

I de kommuner, der prioriterer områdeindsatser i de udsatte boligområder, er der en mangfoldighed af indsatstyper, programmer og værktøjer. Projekter inden for områdefornyelse og kvarterløft retter sig primært mod fysisk genopretning fx renoverings- og genopretningsprojekter finansieret af Landsbyggerfonden, mens byudvalgsprojekter og Byer for alle initiativerne handler om sociale indsatser, beskæftigelse og integration. Det er ikke muligt at gennemgå dem alle inden for rammerne af dette notat, i stedet fremhæves generelle problemstillinger og konkrete eksempler på interessante projekter og tiltag.

Varbergparken i Haderslev

I Haderslev Kommune er Varbergparken et alment boligområde med ghetto-problemer. Problemerne kommer bl.a. til udtryk som ungdomskriminalitet, utryghed, et dårligt omdømme og udlejningsvanskeligheder. I en enkelt afdeling var der på et tidspunkt 77 ledige lejligheder. De mange ledige boliger udgør et økonomisk problem for de almene boligorganisationer og på sigt for Haderslev Kommune i forbindelse med den kommunale garanti. Haderslev Kommune har lavet en helhedsplan for området i samarbejde med de almene boligselskaber. Planen indeholder opførelsen af et plejecenter for senildemente ældre, et øget fokus på SSP-samarbejdet, en koordineret boligsocialindsats i området og ekstra kommunale ressourcer til de kommunale institutioner i området.

Ud af Varbergparkens 500 lejemål lukkes de 130 og omdannes til plejecenter, mens det nuværende plejehjem omdannes til boliger. Af de 130 lejemål er de 50 ledige og de 80 beboede. De beboere, der skal forlade deres lejligheder, flyttes til andre almene boliger i Haderslev Kommune, og kommune og boligorganisationer har givet hinanden håndslag på at prioritere genhusningen af disse beboere ved hjælp af det almindelige ventelistesystem i den almene boligsektor. Planen er accepteret af det beboerdemokratiske system i Varbergparken og i boligorganisationerne, og kun få beboere har indtil nu udtrykt utilfredshed med udsigten til genhusning. Etableringen af plejecenteret betyder, at 75 arbejdspladser tilføres boligområdet, der samtidig skal gennemgå en fysisk renovering i forbindelse med helhedsplanen.

Haderslev Kommune har ført en konsekvent linje i forhold til en gruppe af unge med anden etnisk baggrund end dansk, der har udgjort en hård kerne i boligområdet. Myndighederne har praktiseret nul-tolerance, og alle unge lovovertrædere har fået domme. Samtidig har man oprustet SSP-samarbejdet, organiseret under skoleafdelingen, og etableret et udvalg bestående af borgmester, skoleinspektør, politimester m.fl., som løbende har

diskuteret problemerne med forvaltningen for at følge med i og bakke op omkring initiativer rettet mod problemerne i Varbergparken.

Helhedsorientering

"Borgernes liv er ikke forvaltningsopdelt. De har ønsker og behov, som går på tværs, og kommunerne kan ikke komme uden om den helhedsorienterede tilgang baseret på netværk og projektsamarbejde. Helhedsorienteringen går ud på at definere den kommunale service og opgaveløsning i dialog med borgerne. Her har de kommunale medarbejdere stadig noget at lære. De skal se borgerne ikke kun som klienter eller nogle, der skal have hjælp, men også som aktive medspillere i udviklingen af den offentlige opgaveløsning."(Sekretariatsleder).

Det er en gennemgående erfaring i kommunerne, at problemer og behov i de udsatte områder skal angribes ud fra en helhedsbetragtning. Enkeltstående indsatser vurderes typisk som utilstrækkelige, og den gennemgående tankegang er, at områderne skal løftes over en bred kam via fysiske renoveringer, sociale og kulturelle projekter, beskæftigelsesindsatser osv. i dialog med beboerne. I Tingbjerg-Utterslevhuse på vej-projektet i København, der arbejder for at skabe en "alsidig, tryk og selv bærende bydel", kombinerer man for eksempel midler til fysisk genopretning fra Landsbyggefonden med midler fra Integrationsministeriets Byer for alle-program og boligsociale projekter finansieret under Byudvalget.

Ambitionen om helhedsorientering rummer den udfordring, at den lokale "helhed" ikke altid er lig den kommunale "helhed", og projektsekretariater, arbejdsgrupper m.fl. går forrest i arbejdet for at få de forskellige dele af de kommunale forvaltninger til at arbejde sammen om de lokale dagsordener og projekter. I de kommunale forvaltninger er der typisk fem-syv sektorer, som opererer relativt adskilt i forhold til problemer, der fra lokalområdet perspektiv er sammenhængende. I de store kommuner ledes hver forvaltning af en borgmester eller rådmand, som kan være politisk uenige om opgavernes karakter og deres løsning. I kommuner med udvalgsstyre er borgmester og kommunaldirektør de øverste ansvarlige for den tværgående koordinering. De enkelte forvaltninger er specialiserede driftsorganisationer med egne budgetter og eget ansvar og med en særegen organisationskultur, der typisk afspejler forvaltningens arbejdsområde. De samme strukturer gør sig gældende på områdeniveau, hvor der måske er 20-30 kommunale institutioner og afdelinger, der alle refererer til eget sektorområde.

Den tværgående koordinering i områdeindsatserne undermineres ikke sjældent af sektor-logikken i kommunerne. Som en projektmedarbejder udtrykker det: *"Udfordringen er at få normalsystemerne til at fungere bedre sammen i forhold til vores område (...), det er op ad bakke, det kan være meget svært for forvaltningerne at se det bredere perspektiv, både politiske udvalg og forvaltninger skal have øje for bredden ved budgetforhandlingerne. Lokalt er det nemmere, de lokale medarbejdere kender mere til hinanden i dag end for 5 år siden. De tager initiativer sammen og gør fælles brug af ressourcer. Højere oppe i systemet slår det ikke igennem. Det er stadig et hundeslagsmål: "Hvem har ansvar, hvem skal betale?"*

Helhedsorientering indebærer i praksis samarbejde, forhandling og håndtering af konflikter på mange niveauer. Der er mange aktører i lokalområdet: Beboere, afdelingsbestyrelser, foreninger, interessegrupper og offentlige institutioner osv., og det er en selvstændig indsatsstrategi at skabe sammenhæng i udviklingsprojekter og i lokale aktørers samarbejde.

"Gellerupparken og Bispehaven skal være in"

- interview med borgmester Louise Gade, Beboerbladet nr. 3, august 2005.

Louise Gades ambitioner for Gellerupparken og Bispehaven er, at de skal udvikle sig til in-steder dvs. steder, hvor ressourcestærke mennesker gerne vil bo. Hovedproblemstillingen i områderne er, at beboersammensætningen er skæv, og for at ændre på dette skal boligområderne gøres attraktive. Ved attraktive boligområder forstår Louise Gade områder, hvor beboerne føler sig trygge. Kriminalitet skal bekæmpes ved hjælp af en nul-tolerance strategi, som er benyttet i Gellerupparken, hvor et samarbejde mellem skole, politi og sociale myndigheder er i aktion inden for en time, hvis der opstår problemer.

Områderne skal have et bedre omdømme. Skolerne skal være bedre, og der skal være et mangfoldigt udbud af fritidsklubber, institutioner mv. Svage beboere skal have et flyttetilskud, hvis de selv ønsker at flytte, og stærke beboere for eksempel lærere, der arbejder i området, skal have tilskud, billigere boliger og mere i løn end på andre skoler med færre udfordringer. Der skal gives et mærkbart indflytningstilskud eller billigere husleje til familier, hvor de voksne er på arbejdsmarkedet.

Blandede ejerformer er et ideal, Gellerupparken og Bispehaven er udelukkende lejeboliger, og de ressourcestærke køber egen bolig og flytter fra områderne. Herlighedsværdierne i boligområderne skal prioriteres, boligerne skal være tidssvarende, og udearealerne skal være rene og pæne. Et rigt udbud af institutioner, butikker og arbejdspladser gør området levende, der skal være erhverv i stueetagen. Det fremmedartede skal styrkes, det er det, der gør områder spændende. Louise Gade henviser til Chinatown i Chicago og Singapore.

Koordinering af konkrete indsatser

Der er mange måder at organisere områdeindsatserne på fra midlertidige ad hoc-nedsatte arbejds- og projektgrupper til længerevarende og bredt funderede projektsekretariater, som de kendes fra for eksempel Byudvalgsarbejdet, kvarterløft og Byer for alle. Et projektsekretariat arbejder typisk i spændingsfeltet mellem en styregruppe, en koordineringsgruppe, et større repræsentantskab og forskellige projekter og arbejdsgrupper. Borgerne er ofte med på alle niveauer. Kunsten består i at skabe en konstruktiv beslutnings- og samarbejdsproces forankret i borgerniveauet, men inden for rammer sat af det kommunale system. En proces der kun lykkes, hvis kommunen i et vist omfang slipper tøjlernes.

Den gennemgående kommentar fra projektledere og lokale ildsjæle er, at de kommunale systemer ofte er tunge at danse med, men samtidig lydhøre over for de lokale processer: *"I Københavns Kommune er der forståelse for nødvendigheden af at arbejde helhedsorienteret, og der er frihed til at eksperimentere. Kommunen har også uddelegeret magt og kompetencer, og man anerkender, at det er nødvendigt at arbejde mere med de udsatte områder. Alligevel kan det være vanskeligt. Kommunen er stor, og der foregår p.t. en omstrukturering, så ingen kan forpligte sig, og ingen ved, hvor de er i overmorgen. Generelt savner vi mere forståelse for, at processerne tager lang tid og er omkostningstunge. Der går mange timer til arbejdet."* (Sekretariatsleder).

Urbanprogrammet: Fokus på borgerinddragelse

Urbanprogrammets målsætning er, at flest mulige borgere i bydelen skal bidrage med konkrete ideer og realisere disse i form af projekter. Der er 20.000 indbyggere i den århusianske bydel, mange er børn og unge, og mange har en anden etnisk baggrund end dansk. Aktiv involvering er derfor en stor udfordring. Urbanprogrammet informerer om programmets muligheder, hjælper borgerne til at formulere ideer og bistår med at få ideerne realiseret. Der udarbejdes projektbeskrivelser, og den nødvendige finansiering tilvejebringes.

Erfaringen er, at borgerinddragelse kan lykkes. Det er en tidskrævende proces, der kræver indlevelsesevne og evne til at anerkende og lytte til borgernes ideer. De professionelle projektmagere og offentlige myndigheder har måttet give borgerne den fornødne tid til at komme på banen med deres egne ideer og projekter. I begyndelsen af programmet var der en del kritik, "det er et traditionelt top-down styret kommunalt projekt", og Århus Kommune lagde selv en del ansøgninger ind i sekretariatet. Men budskabet fra sekretariatet til ledelsesniveauet i kommunen var: "Tøv en kunde, og lad områderne få tid til at forme partnerskaber og lave ansøgninger. Borgerdeltagelsen tager tid, og den tid skal vi prioritere, at de får, hvis processen skal forankres lokalt." (Sekretariatsleder). Der er etableret en styregruppe for Urbanprogrammet med repræsentation af fire magistratsafdelinger, og urbansekretariatet fungerer som døråbner for bydelen ind i den kommunale verden. De første projekter er i gang, og flere beboere har fået lyst til at udvikle nye projekter.

Partnerskaber løfter borgerdeltagelsen

Projektansøgninger behandles i et bredt sammensat Beslutningsudvalg. Ansøgernes forudsætninger vurderes (netværk i bydelen, erfaring med at designe og gennemføre projekter), og der etableres et partnerskab omkring projektet. Et typisk partnerskab består af et antal lokale borgere og/eller (etniske) foreninger, relevante organisationer, de relevante offentlige myndigheder/institutioner på området for projektets indsats og eventuelt virksomheder. Partnerne tilknyttes projekterne i form af en styre-, følge- eller referencegruppe, og den administrative opgave varetages typisk af én af de professionelle aktører i partnerskabet, mens det sikres, at ledelsen fortsat ligger hos de lokale initiativtagere.

Den daglige ledelse i projekterne søges varetaget af lokale kræfter. Der er gode erfaringer med at inddrage beboere med anden etnisk baggrund end dansk. Ud af Urbanprogrammets p.t. 57 projekter har 17 projektledere anden etnisk baggrund end dansk. Urbanprogrammet arbejder med fokus på empowerment og beboernes sproglige og kulturelle kompetencer. Som rollemodeller inspirerer projektlederne andre med lignende ønsker til at tage initiativer i andre sammenhænge, og de bidrager til at synliggøre bydelens mange faglige og menneskelige ressourcer. De enkelte projektledere tegner kontrakt med Erhvervs- og Byggestyrelsen og er de ansvarlige for projektet.

Borgerinddragelse og empowerment

Kommunernes egne centralt udviklede ideer og initiativer er vanskeligst at realisere, mens beboernes egne ideer oftere lykkes pga. opbakning og engagement fra beboernes side. De fleste projekter organiseres derfor efter en "top-down styret bottom-up" model, og der gøres mange bestræbelser på at involvere beboere og etablere en egentlig brugerstyring. Som en embedsmand udtrykker det: *"De enkelte borgerprojekter som er lykkedes, er projekter, som ikke er kommunale aktiviteter."*

Borgerne inddrages bl.a. ved hjælp af informationskampagner, borgermøder og udstillinger, hvor modeller af projektforslag giver anledning til dialog. Der er ofte succes med informationsarbejdet, mens det er vanskeligere at rekruttere beboere til aktiv deltagelse i projekter og arbejdsgrupper. For at inddrage beboere med anden etnisk baggrund end dansk i kvarterløftet i Brøndby Strand ansættes tosprogede beboere i projekter (Skifter Andersen m.fl. s. 68), en strategi der også benyttes i Urbanprogrammet i Århus.

For at styrke den aktive deltagelse arbejdes der med forskellige empowerment-metoder, som sigter på at motivere og kvalificere borgerne til overhovedet at være med og til at påtage sig mere ansvar som projektledere osv. Empowerment er en samlebetegnelse for forskellige ideer og teknikker med fokus på ressourcer og udviklingsmuligheder i stedet for problemer, en tankegang der specielt har vundet udbredelse med kvarterløft-projekterne.

I Vejle arbejdes der under overskriften "Appreciative Inquiry", i Urbanprogrammet i Århus benyttes "den værdsættende metode", og i Herning arbejder lokale ildsjæle med Chicago-modellens ABCD-trin. Metoderne handler om "kapacitetsudvikling" dvs. forskellige teknikker til at registrere og udvikle eksisterende ressourcer i dialog med målgruppen, støtte og hjælpe de aktive, bruge rollemøder som inspiration, øge de professionelle bevidsthed om egen rolle m.m.

Fokus på empowerment af beboere med anden etnisk baggrund i Esbjerg

Esbjerg Kommune ønsker at styrke de tosprogede beboeres position i beboerdemokratiet i de almene bebyggelser: *"Der skal sættes fokus på de etniske grupper og beboerdemokratiet, så der kan udvikles metoder til implementering af de etniske gruppers aktive deltagelse i beboerdemokratiet."* (Esbjerg Kommune 2004). Indsatsen skal foregå i samarbejde med afdelingsbestyrelserne, og målet er, at de kulturelle forskelle skal være synlige i afdelingerne og bidrage til at skabe et bedre image. Der skal uddannes kulturformidlere, der skal arbejde i opsøgende kulturteam. Ejendomsfunktionærerne i de almene afdelinger skal endvidere uddannes til bedre at håndtere de sociale udfordringer, de står over for i deres hverdag, og funktionærerne skal videreuddannes, således at *"deres indsigt i andre kulturer bliver af en sådan beskaffenhed, at de på alle måder bliver i stand til at servicere alle beboergrupper, uanset hvilken kulturbaggrund de måtte have."* (Esbjerg Kommune 2004).

Effekterne af de helhedsorienterede indsatser

Mange af de kommunale aktører er positive over for områdeindsatserne. Der er gode erfaringer med at løfte områderne fysisk og funktionelt vha. indsatser som kvarterløft og områdefornyelse m.fl., og samarbejdet med de aktive beboere og netværksdannelsen mellem de professionelle vurderes som vigtig. Indsatserne løser ikke fattigdomsproblemet, men de kan forbedre områdernes image, *"det kan faktisk lade sig gøre at få et område ud af avisernes overskrifter"* (sekretariatsleder) og føre til, at de udsatte boligområder bliver velfungerende.

Samtidig udtrykkes en generel skepsis i forhold til, hvorvidt områdeindsatserne afhjælper de grundlæggende problemer, et synspunkt der illustreres i et citat, der omhandler situationen i Københavns Kommune: *"Tingbjerg er ikke nået så langt. Der er perspektiv i indsatsen, de lokale organisationer arbejder bedre sammen, og de offentligt ansatte bliver bedre til at samarbejde med udgangspunkt i lokale behov. Men det hindrer grundlæggende ikke den negative udvikling i området. Der bliver bedre sagsbehandling, og der kommer nogle i beskæftigelse, som så flytter, men maskinen kører videre. Det er det samme med Urbanplanen på Amager, der er et løfterigt samarbejde mellem de lokale offentlige institutioner, boligforeninger m.fl. Det bliver et veldrevet og effektivt behandlersamfund, men det ændrer ikke ved ghetto-problemstillingen."* (Embedsmand). Synspunktet er, at de udsatte boligområder er de nye fattigdomslommer i byen, og at der skal mere end områdeindsatser til for at ændre ved byens socio-økonomiske geografi.

Fra boligområde til bydel

Det er et gennemgående træk i kommunernes indsatser (renoveringer, boligsociale tiltag, områdeindsatser osv.), at de er rettede mod "problemområdet" og dets beboere, ikke mod relationen mellem byen og de dårligt stillede områder. Flere interviewpersoner argumenterer for en bredere strategi, hvor boligområderne udvikles til bydele. Dette kan ske ved, at boligområderne tilføres funktioner og oplevelsesmuligheder, som er karakteristiske for byen. Områderne stemples negativt, bl.a. fordi de er fysisk afsondrede på grund af omfartsveje, jernbanelegemer osv. Kommunerne kan arbejde med dette problem ved at udvikle infrastrukturen, udlægge offentlige arbejdspladser, stimulere private erhverv i området, fremme blandede bolig- og ejerformer osv. De mentale og fysiske barrierer imellem "ghettoen" og byen skal nedbrydes ved at integrere områderne i byen og byen i områderne.

I Urbanprogrammet i Århus arbejder man med denne tankegang. Problemet er, at strategien kræver midler som p.t. ikke er til rådighed. Ideerne er mange: Der kan etableres en bedre forbindelse mellem City Vest og Bazar Vest, det lokale industriområde kan omdannes og udvikles, boligstrukturen kan forbedres, og der kan tilføres butikker og arbejdspladser: *"Vi arbejder på at etablere et fritidsmekka omkring de nye kunstigt skabte bakker, men der kunne gøres meget mere, boligblokke kunne omdannes til offentlige kontorer, lagerhaller omdannes til kulturinstitutioner osv. Som det er nu, ligger der et indhegnet industriområde, som adskiller boligerne fra de grønne områder. Hegnet skulle væk, og der skulle skabes sammenhæng mellem beboelse, industri og grønne områder. Beboerne er parate. De ønsker, at der tilføres området ressourcer, således at omdannelsesprocessen kan komme i gang. Der er behov for økonomisk støtte til en større fysisk omdannelse, at bryde ud indefra kræver velvilje udefra, herunder økonomi."* (Sekretariatsleder).

100 millioner kroner til projekter i Mimersgadekvarteret

- Partnerskabsprojekt mellem Fonden Realdania & Københavns Kommune.

Partnerskabet er et samarbejdsprojekt mellem Fonden Realdania og Københavns Kommune. Parterne bidrager hver med 50 millioner kroner til projektet. De 100 millioner kroner, som er til rådighed, skal bruges til 3-5 større projekter, som bidrager til en positiv udvikling i Mimersgadekvarteret.

Projektet tager udgangspunkt i en analyse af områdets udvikling samt Mimersgadeområdets muligheder og styrker i relation til omgivelserne. Projektet ledes af en partnerskabsbestyrelse bestående af Københavns overborgmester og direktøren for Realdania. Partnerskabets daglige ledelse varetages af en styregruppe med en repræsentant fra Københavns Kommune, Realdania og områdefornyelsens styregruppe.

Projektets sekretariat varetages af Rambøll Management i samarbejde med Realdania og Københavns Kommune. Sekretariatet udarbejder et idékatalog med forslag til en række projektideer som grundlag for styregruppens og partnerskabsbestyrelsens valg af indsatsområder. Det er sekretariatets opgave at sikre, at de valgte indsatsområder koordineres med Områdefornyelsens indsats. Samtidig skal sekretariatet sikre en lokal dialog om projektideerne med henblik på en kvalificering af projektideerne i samarbejde med lokale interessenter samt et lokalt medejerskab til projekterne. Denne dialog skal ske inden projekterne forelægges Realdania og Borgerrepræsentationen til endelig politisk vedtagelse. Når projekterne er endeligt vedtaget, vil den videre udvikling og konkretisering af projektideerne ske i samarbejde med lokale interessenter med henblik på realisering.
(www.kvarterloeft.kk.dk, Mimersgadekvarteret)

Der er flere eksempler på en sådan områdeudvikling, uden at de for alvor løser problemerne. I Aabenraa Kommune har man tidligt forsøgt *"at tiltrække et bredere publikum"* til det almene boligområde Høje Kolstrup ved at tilføje blandede boligtyper. Der er bygget parcelhuse og opført rækkehuse, men initiativet har i sig selv ikke skabt en øget efterspørgsel efter de almene boliger. I dag er der 40-50 ledige lejligheder i bebyggelsen.

I Nordbyen i Slagelse har kommunen forsøgt at integrere området mere med resten af Slagelse by ved at opføre villaer, rækkehuse, en ny kirke og en sportshal: *"Tidligere lå Nordbyen forholdsvist isoleret fra resten af byen, nu har man forsøgt at bryde op med nord/syd forholdet i byen. Området har også fået en ny kirke og en hal. Der er haller overalt i byen, men alligevel var der aldrig nogen, der havde tænkt på at bygge en hal der, hvor der måske var mest brug for den. Togbanen betyder, at området stadig er afskåret fra byen, og den dårlige industri, for eksempel de fabrikker, der lugter, er lokaliseret i området."* (Embedsmand).

Der er få eksempler på omdannelse og nedrivning af almene boliger, et tiltag der kræver beboerdemokratiets tilslutning. I Vollsmose er der etableret 450 nye kontor- og erhvervsarbejdspladser ved omdannelse af boliger til erhverv. I Varbergparken i Haderslev har beboerne sagt ja til, at 130 lejemål omdannes til plejecenter, heraf er de 80 af lejemålene beboede.

I den igangværende helhedsrenovering af Taastrupgaard sagde beboerne nej til, at en del af lejlighederne i langblokken skulle rives ned for at skabe en mere åben og tilgængelig bebyggelse. I nogle almene afdelinger for eksempel Avedøre Stationsby og Vapnagård er der bygget penthouselejligheder på toppen af udvalgte boligblokke. I flere kommuner udtrykkes et ønske om flere midler til omdannelse af almene boligafdelinger: *"Mit største ønske er, at vi kunne realisere "Nordborg-modellen", hvor de øverste etager rives af boligblokkene, så de omdannes til 1-2 etagers huse. Hvis der samtidig blev tilført andre boligtyper og erhverv til området, kunne det jo gå hen og blive helt hyggeligt."* (Afdelingschef).

"Appreciative Inquiry" i Nørremarken

Nørremarken er et blandet boligområde i Vejle med nye private ejerboliger, almene boligblokke og gamle parcelhuse. Det almene boligområde er et lavindkomstområde med mange beboere med anden etnisk baggrund (cirka 50 procent) og mange svage danske familier. Høj ledighed og lavt uddannelsesniveau er to grundlæggende problemer i området. Samtidig er der relativt stærke etniske grupperinger lokalt i Nørremarken, som danner subkulturer med egne regler og normer. Udviklingstendensen er klar: Der udvikles parallelsamfund, hvor danskere og beboere med arbejde flytter fra Nørremarken Nord, mens beboere med anden etnisk oprindelse end dansk og beboere på overførselsindkomst flytter til området. Der er en generel mangel på kontakt til og engagement fra det lokale erhvervsliv (Byfornyelsesprogram, www.vejle.dk/page107). Vejle Kommunes byfornyelsesprogram for Nørremarken kombinerer fire indsatsområder i en helhedsorienteret strategi:

1. Udvikling af det fremtidige boligsociale arbejde, herunder uddannelse af kulturbærere
2. Forsøg på at skabe en bredere beboersammensætning og udvikling af boligpolitiske redskaber
3. En fysisk bydelsplan for Nørremarken
4. En bred vifte af indsatser, herunder boligsociale tiltag, etablering af et nyt stadium i Nørremarken m.m.

De lokale institutioners rolle som kulturbærere

Udviklingen af det boligsociale arbejde i Vejle er inspireret af Imagine Chicago, et projekt der i en årrække har brugt Appreciative Inquiry som udviklingsinstrument i byudviklingen i Chicago. Inspirationen består i at styrke lokale institutioners rolle som kulturbærere i lokalområdet. Dette sker via en fælles uddannelse, der bygger på Appreciative Inquiry, en metode der sætter fokus på egne styrker, ressourcer og succesoplevelser. Repræsentanter for lokale institutioner og foreninger (skole, kirke, beboerhus, etniske foreninger, daginstitutioner, afdelingsbestyrelser m.fl.) deltager i et uddannelsesforløb, hvor de uddannes til udviklingsagenter og sammen starter projekter, der styrker organisationernes rolle som kulturbærere i området.

Sideløbende afholdes et uddannelsesforløb for en bred gruppe af ansatte i den kommunale forvaltning og andre vigtige samarbejdspartner i lokalområdet. Formålet er at skabe netværk blandt deltagerne og få dem til at reflektere over egen rolle i forbindelse med aktiviteter og processer i Nørre-

marken. Når udviklingsagenterne er klar til at starte deres projekter, og de professionelle har stiftet bekendtskab med ressourcebaseret udvikling, etableres der kontakt imellem de to grupper, der sammen udvikler samarbejdet som forudsætning for en længerevarende lokal udviklingsproces i Nørremarken.

8. Ændringer i beboersammensætningen i udsatte bolig-områder?

Det typiske bosætningsmønster i de udsatte områder er kendetegnet ved, at antallet af borgere med anden etnisk herkomst end dansk stiger, mens andelen af etniske danskere falder. Tilflytterne har typisk en lavere gennemsnitlig bruttoindkomst end de, der flytter fra bydelen, og beboerne flytter ofte væk, fordi de er kommet i arbejde. Resultatet er, at den relative indkomstudvikling for beboerne i de udsatte områder forværres, også i de tilfælde hvor det lykkes at skabe beskæftigelse for beboerne.

Det er en gennemgående konstatering i kommunerne, at den kommunale boliganvisning har bidraget til den sociale segregering i boligområderne, og i flere kommuner forsøger man at påvirke beboersammensætningen, således at de udsatte boligafdelinger i deres beboersammensætning afspejler den gennemsnitlige befolkning i kommunen. De kommuner, der forsøger at påvirke beboersammensætningen, benytter sig typisk af en kombination af redskaber dvs. reglerne om fleksibel udlejning, fuld kommunal anvisning i nogle afdelinger og forskellige boligspretningsaftaler med den almene boligsektor. I nogle kommuner er man endvidere ved at indføre reglerne om kombineret udlejning.

Den kommunale boliganvisning

En undersøgelse af den kommunale boliganvisning (Skifter Andersen og Fridberg 2004) viser, at kommunerne som helhed søger at anviser boliger i afdelinger med færrest sociale problemer - i undersøgelsen målt som afdelinger med færrest arbejdsløse (førtidspension, kontanthjælp eller understøttelse mv.). Dette gælder, både når man ser på, hvor stor en andel af genudlejede boliger der anvises til, og når man ser på fordelingen af de anviste boliger mellem afdelinger med få og mange arbejdsløse.

Dette gælder dog ikke i Hovedstadsområdet og i de tre største provinsbyer. Især i omegnskommunerne til København er det afdelinger med mange arbejdsløse, der belastes af anvisningen. Boligomsætningen er høj i disse bebyggelser, og den kommunale anvisning udgør næsten samme andel af de genudlejede boliger som i afdelinger med få arbejdsløse. Undersøgelsen tyder ikke på, at den kommunale anvisning på landsplan bidrager til en væsentligt øget etnisk segregation, selv om den udgør en lidt større del af genudlejningen i de mest indvandrerunge afdelinger. Anvisningen er overrepræsenteret i afdelinger med en middelstor andel af etniske minoriteter og underrepræsenteret i afdelinger med få indvandrere. I Hovedstadsområdet - især i omegnskommunerne - og i de mellemstore provinsbyer, er det altså afdelinger med mange etniske minoriteter, der belastes mest af anvisningen pga. en høj boligomsætning, og der er derfor en risiko for, at anvisningen medvirker til en øget segregation i de mest urbaniserede områder af landet.

Reglerne om fleksibel udlejning

Reglerne om fleksibel udlejning trådte i kraft juni 2000. Efter disse regler kan kommunalbestyrelsen og den almene boligorganisation indgå en aftale om at udleje de almene familieboliger efter særlige kriterier. Der er ikke bindinger i forhold til hvilke kriterier, der tages i anvendelse, men kriterierne må ikke

diskriminere bestemte grupper. Et hovedformål med reglerne er at give kommunerne et værktøj til at påvirke udviklingen i beboersammensætningen i udsatte boligområder.

I de tre store kommuner København, Odense og Århus samt i næsten alle forstadskommunerne til København er der brugt fleksibel udlejning. Omfanget af anvisningen er forskellig fra kommune til kommune. Forstadskommunerne benytter desuden aftaler om 100 procent kommunal anvisning i et antal boligområder. Blandt provinsbykommuner anvendes reglerne om fleksibel udlejning i 2/3 af kommunerne. Af kontakten til kommunerne fremgår det, at de ikke har systematisk viden om, hvordan anvendelsen af reglerne påvirker udviklingen i beboersammensætningen i de berørte boligområder.

Brugen af fleksible udlejningsregler

Kommunernes anvendelse af fleksibel udlejning er blevet evalueret i 2003 (Fridberg og Lausten 2004). Undersøgelsen viser, at muligheden for at lave aftaler om fleksibel udlejning er blevet udnyttet, så en tredjedel af landets almene familieboliger nu er omfattet af sådanne aftaler, og at der er tilfredshed med reglerne, der hvor de er indført. Der er en klar tendens til, at fleksibel udlejning især er indført i afdelinger med mange svage grupper. Flexibel udlejning bruges dels til at give bomuligheder for de grupper, som reglerne er lavet for, dels til at fremme en mere positiv udvikling i udsatte boligafdelinger. Virkningerne for sammensætning og indflytning af beboere er dog endnu beskedne. Det hænger sammen med, at antallet af fleksible udlejninger er relativt lille, samt at der i de senere år også har været et øget behov hos kommunerne for sociale anvisninger af boliger.

I forbindelse med interview-undersøgelsen om de 24 kommuners indsatser i de udsatte områder er kommunernes brug af fleksibel udlejning kortlagt (Skifter Andersen, Buch-Hansen og Nøhr 2006). Som helhed har der ikke været en mere gunstig udvikling i de provinsbyer, som har brugt fleksibel udlejning, end i de kommuner, der ikke har brugt ordningen. I begge typer af kommuner er der kommet en bedre fordeling af etniske minoriteter og arbejdsløse blandt almene boligafdelinger, men den største forbedring - som et gennemsnit - er sket i de kommuner, som ikke har anvendt fleksibel udlejning. Alle forstadskommunerne har fået en mindre skæv fordeling af både etniske minoriteter og arbejdsløse i de senere år, men der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem anvisningens omfang og udviklingen i den etniske og sociale segregation mellem de almene boligafdelinger.

Det er generelt lettest for kommunerne at påvirke beboersammensætningen, hvis der er en mærkbar efterspørgsel efter almene boliger i kommunen, dvs. typisk i Københavns- og Århusområdet. I resten af landet er det vanskeligere af flere årsager: Hvis der ikke er "ressourcestærke" borgere, som ønsker at flytte til de almene områder, nytter det ikke noget at frede de udsatte afdelinger. I nogle kommuner er der ikke nok almene boliger til at pege på alternative bosætningsmuligheder, eller der er en meget lav fraflytningsprocent fra de boliger, der er. I flere kommuner er der (voksende) udlejningsvanskeligheder, hvilket gør det omkostningsfuldt at afvise/omfordele eventuelle boligsøgende.

Den kommunale regulering af beboersammensætningen modvirkes af beboernes egne flyttevalg over tid. Der er en tydelig tendens til, at beboere med anden etnisk baggrund end dansk søger sammen i etniske enklaver. Mange familier ønsker at bo i samme område eller samme boligafdeling, og dem, der anvises en

bolig i andre områder, søger tilbage til deres foretrukne afdeling over tid. I nogle kommuner efterlyser interviewpersonerne, at spørgsmålet om bosætning gøres til en væsentlig politisk problemstilling, og at der afsættes ressourcer til at gøre noget ved spørgsmålet. I enkelte kommuner ønsker man ikke tvangspredning af beboere, og de forsøg, der gøres på at påvirke bosætningsmønstrene, skal foregå på frivillig basis.

100 procent kommunal anvisning i Taastrupgaard

I Høje-Taastrup Kommune har man siden 1996 haft 100 procent kommunal anvisningsret i Taastrupgaard, og kommunens erfaring er, at anvisningsretten ikke i sig selv er et tilstrækkeligt værktøj til at påvirke beboersammensætningen i afdelingen. Det skyldes dels, at det generelt er svært at tiltrække ressourcestærke beboere til de områder, der har et dårligt image, dels at fraflytningsfrekvensen i de attraktive afdelinger er meget lav og dermed ikke kan løfte en tilstrækkelig del af den boligsociale opgave.

Beboersammensætningen i de almene boliger i Københavns Kommune

Ifølge Familie og Arbejdsmarkedsforvaltningen (FAF) i Københavns Kommune er omkring halvdelen af beboerne over 17 år i de almene boliger uden for arbejdsstyrken, og for den overvejende del af de almene afdelinger i København er mellem 40-60 procent af beboerne over 17 år uden for arbejdsmarkedet. Genudlejningskvotienten for almene familieboliger i kommunen er samlet set kun på cirka 7 procent. I områder med en høj koncentration af personer uden for arbejdsmarkedet vil fraflytningsprocenten ofte være endnu lavere, da beboerne her kun har få muligheder for at finde alternative bomuligheder. Eksempelvis har fraflytningen i Mjølnerparkens familieboliger – hvor godt 70 procent af beboerne på 18 år eller mere er uden tilknytning til arbejdsmarkedet – i perioden 2000-2003 i gennemsnit ligget på 3,5 procent.

Hvis beboersammensætningen skal påvirkes (kombineret udlejning, fleksible udlejningsregler og andre tiltag), er der derfor behov for tiltag, som kan øge mobiliteten blandt nuværende beboere på kontanthjælp mv. i de udvalgte områder for eksempel i form af direkte/indirekte økonomisk støtte i kombination med jobskabende aktiviteter. Samtidig er der behov for tiltag, som understøtter, at de ressourcestærke bliver boende. Ifølge FAF bør kommunen have mulighed for at vurdere i hvilke andre boligafdelinger, det vil være hensigtsmæssigt at anvise afviste boligansøgere. Dette vil være i den relativt mest velfungerende tredjedel af de almene boligområder i kommunen, således at der ikke sker erstatningsanvisning til boligområder, som er på "vippen" til at udvikle sig til et problemramt område. FAF betvivler, at arbejdsmarkedstilknytning i snæver forstand i sig selv er tilstrækkelig til at bryde den kulturelle isolering, der forekommer at være måske den væsentligste faktor for ghettoisering.

Effekten af det nye redskab "kombineret udlejning" er afhængigt af, at der samtidig med den kombinerede udlejning gennemføres en helhedsorienteret

og målrettet indsats for at løse de sociale, beskæftigelsesmæssige og integrationsmæssige problemer mv., som de problemramte boligafdelinger er karakteriseret af. Redskabet ville yderligere styrkes, hvis der lovgivningsmæssigt blev givet kommunal anvisningsret i privat udlejningsbyggeri og pensionskassebyggeri, såvel eksisterende som nybyggeri.

Kilde: <http://www3.kk.dk>, spørgsmål fra politikerne til udvalgene og forvaltningerne

9. Udsatte skoler

Det ligger uden for rammerne af denne undersøgelse at give en nærmere beskrivelse og analyse af folkeskoleområdet i de udsatte boligområder. På baggrund af udsagn fra undersøgelsens interviewpersoner er det alligevel muligt at give følgende generelle problembeskrivelse:

Der er problemer på folkeskolerne i de udsatte boligområder. Andelen af tosprogede elever er høj, i nogle områder har en tredjedel eller halvdelen af eleverne anden etnisk baggrund end dansk, i andre områder er andelen tæt på 100 procent, i Vollsmose er der for eksempel to skoler, som næsten udelukkende har tosprogede elever, og andelen af etnisk danske elever i skolerne er faldende. Der er problemer med indlæringsmiljøet, dels på grund af sprog- og andre barrierer, dels på grund af sociale problemer og uro. De tosprogede elevers faglige niveau er for ringe, når de forlader folkeskolen, og de har store problemer med det videre uddannelses- og beskæftigelsesforløb.

I kommunerne optræder forskellige holdninger til, hvordan man skal arbejde med problemerne. Der er uenighed om, hvor mange ekstra ressourcer, der skal afsættes til de belastede skoler, uenighed om modersmålsundervisningen og uenighed om, hvordan konkrete problemer på skolerne bedst løses. I én kommune argumenterer skoleforvaltningen for, at problematiske unge skal fjernes fra skolen, mens socialforvaltningen mener, at de unge skal hjælpes, der hvor de er, med en ekstra indsats: *"I stedet for at ønske dem væk, skal der skrues op for varmen."* (Embedsmand). I samme kommune har man ansat socialpædagoger, der skal lære det faste lærerkorps at håndtere problemer med tosprogede unge. Erfaringen er, at pædagogerne nemt ender som dem, der tager sig af de problemer, der er. I Vollsmose er der forsøg med heldagsskoler ("tillempede magnetskoler"), og flere kommuner fører en dialog med lokale uddannelsesinstitutioner for at styrke fokus på de udsatte elevers sproglige og kulturelle kompetencer og udvikle uddannelsesstilbud specielt rettet mod unge fra udsatte boligområder.

Flere interviewpersoner fremhæver Albertslund-modellen, der indebærer, at de tosprogede elever fra de udsatte boligområder placeres rundt omkring på andre skoler i kommunen, og en del kommuner benytter ordningen. I Randers hentes nogle skolebørn i taxa hver morgen og køres rundt til skoler i kommunen, og i Slagelse har man de sidste fem år haft gode erfaringer med at fordele skolebørn fra Nordbyen til andre skoledistrikter i byen.

10. Beskæftigelses- og aktiveringsindsatsen

En nøje gennemgang af kommunernes aktuelle erfaringer på beskæftigelses- og aktiveringsområdet ligger ligeledes uden for rammerne af dette notat, men området er berørt i de fleste interview, og der tegner sig følgende generelle billede:

Der er bred enighed blandt de kommunale aktører om, at øget beskæftigelse er nøglen til at løse mange problemer i de udsatte boligområder. Hvis ikke beskæftigelsesfrekvensen øges, påvirker dette over tid de gode resultater på andre indsatsområder, som rulles tilbage. Samtidig er det i flere kommuner erfaringen, at beboere, der kommer i beskæftigelse, flytter væk fra de udsatte områder, mens personer uden arbejde flytter til. Et forhold der vanskeliggør en bæredygtig udvikling.

I flere kommuner forsøger man målrettet at knække den høje arbejdsløshedskurve blandt borgere med anden etnisk baggrund end dansk, men det er en vanskelig opgave. I Svendborg-området var arbejdsløsheden tidligere 16-17 procent, i dag ligger niveauet på 7 procent. På trods af konjunkturfremgangen har det været vanskeligt at få tosprogede borgere i arbejde, fordi den øgede beskæftigelse ikke har fundet sted inden for de faglærte og ufaglærte områder. Når Svendborg Kommune slår en stilling som vicevært, tekniker eller lignende op, er der måske 130 ansøgere, hvoraf mange er faglærte personer, som ønsker at forlade deres fag.

Jobexpres i Taastrupgård

Jobexpres er et lokalt beskæftigelsesprojekt, der i tæt samarbejde med Lokalcenter Taastrupgård og Erhvervscentret i Høje-Taastrup Kommune arbejder for at finde beskæftigelse til ledige borgere med særlig fokus på borgere med anden etnisk baggrund end dansk. Siden projektet startede i juli 2003 og frem til januar 2006, er 252 tidligere kontanthjælpsmodtagere kommet i ordinær beskæftigelse, og heraf har cirka 2/3 anden etnisk baggrund end dansk. Jobexpres finansieres af Høje-Taastrup Kommune og Integrationsministeriet og er en del af det boligsociale partnerskab, som er et særligt samarbejde mellem Høje-Taastrup Kommune, boligselskaber, private virksomheder, fagforeninger og frivillige foreninger.

Det boligsociale partnerskab har til formål at fremme beskæftigelse og integration i udsatte boligområder i Høje-Taastrup Kommune, og det var partnerskabsbestyrelsen i Taastrupgård, der tog initiativ til at etablere Jobexpres. I 2004 blev det besluttet at udvide projektets målgruppe til at omfatte alle borgere med anden etnisk baggrund end dansk i Høje-Taastrup Kommune, og samtidig blev der etableret en satellit af Jobexpres i Hedehusene.

Kommunerne intensiverer beskæftigelsesindsatsen på flere måder. Der ansættes flere sagsbehandlere for at øge virksomhedskontakterne og få flere i arbejde, og der oprettes opsøgende og opfølgende beskæftigelseskontorer, som etablerer tættere kontakter til det lokale erhvervsliv. Mange kommuner spiller en aktiv rolle for at få flere borgere med anden etnisk baggrund end dansk i arbejde: *"Kommunens rolle er at synliggøre de fordele, der er forbundet med selvforsørgelse og et hverdagsliv præget af arbejde. Vi har også et ansvar for at skaffe job, præsentere dem for målgruppen og skabe lempeligere adgangsbetingelser for disse grupper, alt sammen noget der indebærer en aktiv rolle for kommunen."* (Embedsmand).

I Horsens Kommune har socialforvaltningen en afdeling, der hedder Job Horsens. Afdelingen fører en "Max 10 dage"-politik. Hvis en person står uden noget at tage sig til, skal vedkommende kontaktes inden 10 dage med henblik på, at der findes en praktikplads, et job eller en uddannelse til pågældende. Der afholdes et møde, hvor borgerens ønsker og forudsætninger afdækkes, og det tilstræbes, at den enkelte kun har en kommunal kontaktperson, således at der er et ansigt, man kender og føler sig tryk ved.

I Slagelse Kommune arbejder man på at skaffe unge tosprogede lærepladser, job og uddannelse via skolen og et aktivitetshus. Aktivitetshuset er opført i et samarbejde mellem den almene boligorganisation FOB og Slagelse Kommune, og huset rummer en række aktiviteter: Lektie-café, danskundervisning, syværksted, spisning, sport osv. Huset har åbent i hverdagene fra 09 til 21 og fremhæves som kommunens største succes i forhold til problemerne i de udsatte boligområder.

Private firmaer bidrager til café i Holbæk Vangkvarteret

Ildsjæle i Vangkvarteret i Holbæk har skabt hobbyværksted, drop-in sted og internetcafé for at mindske hærværk og kriminalitet i området. Projekterne er i stor udstrækning finansieret af private firmaer. 29 sponsorer har bidraget til projektet. Der var ikke stor tiltro til, at det ville lykkes for Vangkvarteret at få tilbuddene op at stå uden hjælp fra en ansat beboerrådgiver, men medlemmerne i den nedsatte aktivgruppe supplerede hinanden fint, og to af bestyrelsesmedlemmerne har været gode til at snakke med private virksomheder. Aktivgruppen er etableret i marts 2003 med tre beboere fra hver bestyrelse i Vangkvarteret samt en aktiv beboer, en kulturformidler fra Holbæk Kommune, en forretningsfører og en fritidskonsulent fra Lejerbo. Holbæk Kommune donerede 60.000 kroner og Lejerbos Kunstfond 22.500 kr. I maj måned 2004 kunne åbningsreceptionen afholdes. Ildsjælene har fået gratis maling, gulvtæpper i alle rum, nye lamper, gardiner, fjernsyn, musikanlæg og computere samt et års forbrug af kaffe og te. De har også fået støtte fra små firmaer, der udfører håndværksarbejde i boligområdet.

Beboerbladet nr. 2, maj 2005

Flere interviewpersoner vurderer aktivering som positivt for integrationen, deltagerne får sociale kontakter, og når de er i aktivering, kan børnene ikke blive hjemme, så de kommer i børnehave. Problemet består i at finde egnede aktiveringsområder, som er meningsfyldte uden at være konkurrenceforvridende, og kommunerne oplever et udviklingsbehov på området: "Aktivering er et område, hvor der er behov for udvikling. Meget manuelt samlebandsarbejde flytter til udlandet, og der er generelt behov for nye aktiveringsområder. Vi savner effektiv rådgivning i forhold til metoder! Mange kommuner opfinder selv den dybe tallerken, fordi de ikke ved, hvad de skal stille op i forhold til dem, der er uden for arbejdsmarkedet." (Embedsmand).

Nyt center hjælper iværksættere med anden etnisk baggrund til at realisere drømmen om en karriere som selvstændig

85 nye virksomheder og 175 nye job i Gellerup og omegn. Det er, hvad NY-VIRK Iværksættercenter skal berige det såkaldte Urban-område med i løbet af de næste tre år. Indtil videre er der etableret 50 nye virksomheder. Centret er et pilotprojekt finansieret af kommunens erhvervspulje, statsli-

ge midler og bydelsprojektet Urban, der bidrager med knap en tredjedel af budgettet på 6 millioner kroner. "Det har fra starten været en del af Urbanprogrammets strategi, at vi skal støtte folk i området til selvforsørgelse," lyder sekretariatsleder Sonja Mikkelsens begrundelse for Urbanprogrammets støtte til NYVIRK.

Svært at komme ind

"Mange af beboerne herude har svært ved at blive lukket ind på det danske arbejdsmarked. En del tager konsekvensen og beslutter sig for at starte deres eget." Sonja Mikkelsens sekretariat er lige fra Urbanprogrammets start i 2002 blevet rendt på dørene af folk, der har mod på en karriere som iværksættere, men har brug for støtte til at komme i gang. Hun mener derfor, det er helt realistisk, at NYVIRK kan skabe de mange nye virksomheder og job. "Vi hjælper folk fra idé til forretning," siger Steffen Thomsen fra NYVIRK. De fleste brugere har anden etnisk baggrund. De kan komme direkte ind fra gaden. En af grundstenene i centrets rådgivning er udarbejdelsen af en bæredygtig forretningsplan. "Det er det første, de bliver spurgt om i banken. Vi oplever en enorm vilje til at komme i gang, men mange kan ikke overskue junglen af love og regler. Der er en verden til forskel på at starte en handelsvirksomhed i Somalia og at være selvstændig i Danmark," siger Steffen Thomsen. De spirende iværksættere spreder sig over mange brancher. En del vil starte butik eller frisørsalon, mens andre har en arkitektvirksomhed på tegnebrættet. "Det gode eksempel baner vej for andre. Derfor er det vigtigt, at vi får hul på så mange nye brancher som muligt."

Urban ØST, 19.10.05

11. Samlet vurdering og forslag til forbedring af indsatserne

Med en enkelt undtagelse giver ingen af interviewpersonerne i undersøgelsen udtryk for den opfattelse, at den kommunale indsats er tilstrækkelig til at vende udviklingen i de udsatte boligområder. I enkelte tilfælde vurderes det, at indsatserne bidrager til, at situationen ikke forværres. Det er en udbredt holdning, at kommunerne mangler ressourcer til en forebyggende indsats.

På trods af den udbredte pessimisme er det en relativt lille del af de interviewede, der peger på konkrete ønsker til forbedring af indsatserne. Følgende forslag er fremkommet:

- Bedre finansieringsmuligheder til forebyggende indsatser. Puljer skal afløses af længerevarende forebyggelse.
- Flere penge til uddannelses- og beskæftigelsesindsatser i de udsatte boligområder, det er en samfundsøkonomisk god investering.
- Der skal etableres samarbejdsfora mellem kommuner, der ligner hinanden, og som har problemer med de udsatte boligområder, og afsættes midler til en sekretariatsfunktion for at styrke dette samarbejde.
- Der er brug for øget fleksibilitet i forhold til etniske minoriteters kompetencer og forudsætninger. Normalforudsætningskravene skal slækkes, og uddannelses- og beskæftigelsesforløb skal i højere grad tilrettelægges på de etniske minoriteters præmisser.
- Den boligsociale belastning skal fordeles bedre mellem kommunerne, bl.a. ved at der bygges nye almene boliger i de kommuner, hvor belastningen ikke er så stor.
- Der bør oprettes et regionalt fordelingsnævn, der fordeler den boligsociale belastning imellem kommunerne.
- De almene boligers konkurrenceevne på boligmarkedet skal forbedres ved at sænke beboerbetalingen.
- Der bør etableres tvangsanvisning til privat boligbyggeri (ejer, andels), for eksempel kommunal anvisning til hver fjerde lejlighed i ejendomme med flere end 100 lejligheder.
- Pensionskasser og andre institutionelle investorer skal give beboere med anden etnisk baggrund end dansk adgang til deres boligejendomme.
- Der skal skabes mulighed for via planlovgivningen at kunne stille krav til fordelingen af private og almene boliger i forbindelse med nybyggeri. I dag forhandler kommunen fra sag til sag.

Referencer

- Agger, A. (2005). Demokrati og deltagelse. Et borgerperspektiv på kvarterløft, Statens Byggeforskningsinstitut 2005.
- Beboerbladet nr. 3, august 2004
- Beboerbladet nr. 1, februar 2005
- Beboerbladet nr. 2, maj 2005
- Beboerbladet nr. 3, august 2005
- Byfornyelsesprogram Nørremarken 2005, Vejle kommune, www.vejle.dk
- Esbjerg Kommune 2004. "Indsatser 2004. Boligsocialt arbejde", Projektkontoret, Egelunden 2, Esbjerg.
- Fridberg T. og Lausten M. (2004) Fleksibel udlejning af almene familieboliger. København: Erhvervs- og Boligstyrelsen.
- Helhedsplan Vollsmose 2005-2010
- Høje Taastrup kommune 2004: Boligsocial politik, Økonomi og Analysecenteret.
- Skifter Andersen, H. og Kielgast, L. (2003). De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002. By og Byg Resultater 028. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H. (2004) Virkninger af oprykningens retten i almene boliger, København: Erhvervs- og Boligstyrelsen.
- Nørgaard, H. og Ærø, T. (2004). Kriminalitet, tryghed og indsatser i de syv første kvarterløftområder. Statens Byggeforskningsinstitut 2004:02.
- Skifter Andersen, H og Fridberg T. (2004). Kommunal boliganvisning i almene familieboliger. Statens Byggeforskningsinstitut
- Skifter Andersen, H., S. Bjørn, H. Nielsen H og V. Suenson (2005). Midtvejsstatus for fem kvarterløft. SBI, 2005:14.
- Skifter Andersen, H. (2005). Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger. SBI 2005:10. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H. (2006). Etniske minoriteters bosætning. Hvad viser forskningen? SBI 2006:03. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H, E. Buch-Hansen og R. Nøhr (2006). 25 kommuners brug af fleksibel udlejning mv. og deres spredning af arbejdsløse og etniske minoriteter. Internt notat, Statens Byggeforskningsinstitut og Integrationsministeriet, 2006.
- Vollsmose Statusrapport 2003 til Statens Sekretariat for Kvarterløft.
- Vollsmose Statusrapport 2004 til Statens Sekretariat for Kvarterløft.